Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Per. 81. 101

ANNO VI FASCICOLI III-IV

ARCHIVIO
DI
STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA
SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

VOLUME VI

BIBLIOTECA NAZ. CENTRALE DI ROMA
-3 MAR 1936
RIVISTE

G. C. SANSONI - FIRENZE
1935 - XIV

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Per. Gr. 101

ANNO VI FASCICOLI III-IV

ARCHIVIO
DI
STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA
SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

VOLUME VI

BIBLIOTECA NAZ. CENTRALE DI ROMA
-3 MAR 1936
RIVISTE

G. C. SANSONI - FIRENZE
1935 - XIV

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ANNO VI FASCICOLI III-IV

ARCHIVIO
DI
STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA

SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE

DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

VOLUME VI

SOMMARIO

G. TASSINARI, *Disciplina corporativa della produzione e commercio estero* . . . . Pag. 233

G. SALEMI, *Sulla potestà normativa delle corporazioni* 249

C. CARISTIA, *Studi recenti sul concetto di sovranità* 264

W. LEONNTIEF, *Il bilancio unitario statale della U. R. S. S. pel 1935* 301

F. BATTAGLIA, *Il corporativismo come essenza assoluta dello Stato* 312

P. BIONDI, *La perizia giuridica* (Concetto e teoria generale) (continuazione e fine) 327

G. BRUGUIER, *I cinquant'anni di una grande Società Elettrica* 387

G. C. SANSONI - FIRENZE

1935-XIV

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ARCHIVIO DI STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

Si pubblica in fascicoli trimestrali di circa 100 pagine ciascuno

Condizioni di abbonamento: Per un anno: Italia **L. 36** - Estero **L. 70**
Un fascicolo separato: Italia **L. 12** - Estero **L. 20.**

Direzione: presso la SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
della R. Università di Pisa.

Amministrazione: presso la CASA EDITRICE G. C. SANSONI
Viale Mazzini 26, Firenze

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

PUBBLICAZIONI A CURA DELLA

SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE

DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

Iª Serie: *STUDI diretti ad approfondire i problemi fondamentali del Corporativismo.*

I. **LA CRISI DEL CAPITALISMO** – Scritti di G. Pirou, W. Sombart, E. F. M. Durbin, E. M. Patterson, U. Spirito, con appendice bibliografica di G. Bruguier. – Prefazione di Giuseppe Bottai. – **IIIª Edizione.**
Volume in-8, di pagg. VI-200 . . . . **L. 15,—**

II. **L'ECONOMIA PROGRAMMATICA** – Scritti di Brocard, Dobbert, J. A. Hobson, D. Landauer, Lorwin, U. Spirito, con appendice bibliografica di G. Bruguier. – Prefazione di Giuseppe Bottai. – **IIª Edizione.**
Volume in-8, di pagg. VI-208 . . . . **15,—**

III. **CAPITALISMO E CORPORATIVISMO** – di Ugo Spirito. – **IIIª Edizione riveduta e aumentata.**
Volume in-8, di pagg. XX-176 . . . . **15,--**

IV. **CORPORATIVISMO E SCIENZA GIURIDICA** – di A. Volpicelli.
Volume in-8, di pagg. VIII-206 . . . . **15,—**

V. **NUOVE ESPERIENZE ECONOMICHE** – Scritti di Beckerath, Cole, Condliffe, Dobbert, Lorwin, Nagao, Spirito. – Prefazione di G. Bottai.
Volume in-8, di pagg. VI-244 . . . . **15,—**

VI. **L'IMPRESA NELL'ORDINE CORPORATIVO** – di L. Mossa. – Prefazione di Giuseppe Bottai.
Volume in-8, di pagg. IX-176 . . . . **12,—**

IIª Serie: *DOCUMENTI.*

I. **BOLSCEVISMO E CAPITALISMO** – di G. Stalin, V. Molotov, G. F. Grinko. – Con un'Avvertenza di Giuseppe Bottai (*esaurito*).

II. **PRINCIPII POLITICI DEL NAZIONALSOCIALISMO** – di C. Schmitt. – Scritti scelti e tradotti da D. Cantimori. – Prefazione di A. Volpicelli.
Volume in-8, di pagg. X-234 . . . . **15,—**

III. **CHE COSA È IL DENARO?** – di G. D. H. Cole. – Traduzione di Cesare Servadio.
Volume in-8, di pagg. X-462 . . . . **20,—**

G. C. SANSONI ~ EDITORE ~ FIRENZE

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Una collezione nuova:

CLASSICI DEL LIBERALISMO E DEL SOCIALISMO

DIRETTI DA GIUSEPPE BOTTAI, UGO SPIRITO E ARNALDO VOLPICELLI

In agili volumi in-8°, rilegati, contenenti opere intere o antologie, precedute da introduzioni critiche e da commenti analitici

Sono usciti:

I.

LE CARTE DEI DIRITTI

(Dalla *Magna Charta* alla *Carta del lavoro*)

A CURA DI FELICE BATTAGLIA

Volume in-8, di pagg. XX-256, rilegato . . . L. **25,—**

II.

I LIBERALI ITALIANI DOPO IL 1860

A CURA DI FRANCESCO PICCOLO

Volume in-8, di pagg. XXXVI-248, rilegato . . L. **25,—**

G. C. SANSONI ~ EDITORE ~ FIRENZE

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

DISCIPLINA CORPORATIVA DELLA PRODUZIONE E COMMERCIO ESTERO[1]

L'INIZIATIVA presa dalla Reale Accademia dei Georgofili di discutere dei problemi dell'ordinamento corporativo, in un momento in cui nell'azione dello Stato fascista dalla fase sindacale si passa in pieno a quella corporativa ed in cui altri Paesi vanno effettivamente introducendo – confessi o non – una serie di limitazioni, regolamentazioni, disciplinamenti alla produzione, che sono sostanzialmente l'essenza del corporativismo, ci sembra quanto mai tempestiva.

Ad altri è riservato il compito di trattare più specificatamente dei rapporti di lavoro nell'ordinamento corporativo; ad altri del problema del risparmio e del credito, con particolare riguardo all'agricoltura: a me della disciplina corporativa della produzione e del commercio estero.

Di questo appunto sono a parlarvi.

L'argomento è molto ampio, per cui sono costretto a toccare i punti fondamentali del complesso e ponderoso tema, che merita svolgimento adeguato, tanto sono vitali, per l'economia della Nazione, gli argomenti che tratteremo.

Il Presidente dell'Accademia, nell'invitare a questa discussione, ha scritto, per gli Accademici georgofili, alcune note introduttive che pongono tanti interrogativi a coloro che si cimentano, come studiosi o come uomini di azione, nella formulazione teorica e nell'attuazione pratica del corporativismo. Ad alcuni di quegli interrogativi questa mia memoria tende a portare un contributo per la soluzione.

* * *

Le Corporazioni, secondo la definizione datane dal Duce, sono «lo strumento che, sotto l'egida dello Stato, attua la disciplina integrale, organica e unitaria delle forze produttive, in vista dello

1 Conferenza tenuta alla R. Accademia Economico-agraria dei Georgofili di Firenze il 1° luglio XII.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sviluppo della ricchezza, della potenza politica e del benessere del popolo italiano ». Il corporativismo – ha ancora affermato il Duce nello storico discorso al Consiglio delle Corporazioni del novembre XII – « è l'economia disciplinata, e quindi anche controllata, perchè non si può pensare ad una disciplina che non abbia un controllo: il corporativismo supera il socialismo e supera il liberalismo, crea una nuova sintesi ». È cioè la sintesi dei contrastanti interessi di categoria e di gruppo nel supremo interesse della società nazionale.

Il corporativismo implica quindi anzitutto una perfetta e completa conoscenza dei vari settori dell'economia nazionale; della loro portata economica assoluta e relativa. Implica un indirizzo di politica economica conforme a certe finalità sociali che lo Stato ritiene più vantaggiose per la collettività nazionale.

Parlo di portata assoluta e relativa delle diverse attività economiche della Nazione, perchè non tutte hanno la stessa importanza per gli interessi che rappresentano o per i fini che lo Stato Fascista persegue. Non mancano, nel campo agricolo come in quello industriale, modeste attività in confronto di larghi generali interessi economici. Il liberalismo può attendere dal cozzo la soluzione che pel solo suo trionfo ritiene socialmente più vantaggiosa; il corporativismo no. Deve approfondire l'importanza relativa di ogni branca dell'attività economica e con una visione nazionale, organica quindi ed integrale, evitare che limitati interessi, anche se potenti, deprimano interessi ben più larghi anche se meno agguerriti o protetti.

Discende da ciò che lo Stato corporativo non può proteggere egualmente ogni settore economico, grande e piccolo. Parlo di protezione nel senso generico di difesa, non di protezione doganale semplicemente. Se così facesse non attuerebbe, secondo me, la concezione corporativa. Vi sono settori, attività, branche che ai fini nazionali vanno tutelati e difesi, in confronto di altri che non meritano eguale tutela. E questo vale nel settore agricolo come in quello industriale. Una politica economica corporativa non può non fare questa cernita di interessi in armonia ai fini sociali che intende raggiungere. Non si tratta naturalmente di

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

stabilire delle graduatorie ma di vagliare l'importanza economica delle varie attività ed a quella adattare le opportune misure di politica economica.

Ho detto che il mio discorso vale per il settore agricolo come per quello industriale, in quanto il problema va impostato per tutta la produzione nazionale unitariamente intesa e non per singole attività. Anche se nel campo agricolo, per vicende passate o per specifici caratteri della produzione o dei produttori, le disparità siano più stridenti, specialmente in confronto di altri settori non agricoli, e una giustizia corporativa possa trovarvi più larga applicazione.

Il corporativismo anzi deve superare il contrasto fra agricoltura e industria, che è semplicemente assurdo in uno Stato corporativo, come ha superato quello fra capitale e lavoro.

L'Italia – disse pure il Duce nel discorso citato del novembre XII – « deve rimanere una Nazione ad economia mista, con una forte agricoltura che è la base di tutto ». E che sia la base di tutto è tanto più vero per l'Italia che è povera di materie prime ed ha il 50 % circa della popolazione direttamente applicata alla terra, mentre una parte della rimanente vive per la produzione dei mezzi impiegati nel processo produttivo agricolo o per la trasformazione dei prodotti dell'agricoltura.

Un'impostazione corporativa dei problemi della produzione non può quindi non riconoscere l'importanza fondamentale dell'attività agricola, come non può non adattare le direttive alle finalità sociali e politiche di difesa, valorizzazione e potenziamento della ruralità.

Chi inorridisce ancora al pensiero di ogni intervento dello Stato nel campo produttivo e ad ogni norma disciplinatrice dell'economia, troverà tutto ciò per lo meno pazzesco, ma chi abbia superata questa mentalità e osservi gli esempi che ci fornisce l'estero sulla direttiva che il Duce per primo dettò, dovrà pur riconoscere che è invece necessario disciplinare e regolare questi interventi, ormai continui e sollecitati, non tutti egualmente utili e opportuni per la collettività, e che solo una costruzione e una concezione corporative dell'economia possono delimitare e guidare.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

* * *

Premessa questa impostazione del problema economico del corporativismo, vediamone qualche applicazione nei riguardi della produzione interna. Poi discorreremo del commercio estero.

Un problema che interessa molti Paesi, ma in modo particolarissimo l'Italia, è quello dei grassi: animali e vegetali.

Il burro è minato dalla concorrenza della margarina; l'olio di oliva da quella degli olii di semi. Un'economia liberistica può rimanere spettatrice nel cozzo degli interessi contrastanti; un'economia corporativa no. D'altra parte la massa di interessi legati all'una produzione in confronto dell'altra, nel caso dei grassi animali come in quello dei vegetali, è evidentemente diversissima. Un'economia corporativa non può non intervenire e indirizzare la produzione in favore di quelle branche che assommano i maggiori interessi e conformemente a quel tornaconto generale di cui parlammo.

Si tratta bensì di un intervento non inteso semplicemente per soffocare le frodi e i frodatori, ma che, all'infuori di queste, guarda alle diverse produzioni in concorrenza e tutela quella che rappresenta il maggiore interesse nazionale anche in vista di determinate finalità politiche e sociali. Diciamo in vista di finalità politiche e sociali perchè proprio sull'allevamento del bestiame ed anche sulla coltura dell'olivo si imperniano molte possibilità di trasformazione fondiaria ed agraria nell'Italia meridionale ed insulare. La stessa colonizzazione demografica del Gebel cirenaico si fonda sull'olivicoltura. E le possibilità di assorbimento dei prodotti all'interno non mancano se il prodotto genuino sarà efficacemente protetto dalla concorrenza lecita e illecita del surrogato e dell'adulterato.

Vengo ad un altro campo.

Estesi territori si vanno redimendo dalla palude con l'opera grandiosa di bonifica: terre ad agricoltura estensiva si vanno trasformando a coltura intensiva, anche in questi tempi particolarmente duri.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Non deve essere lasciata, secondo me, senza un indirizzo questa trasformazione colturale. Anche perchè dopo, quando sorgono i guai, questi vengono riversati in grembo allo Stato, e il provvedere è spesso poi più difficile e costoso del prevedere. Io parlo ora di attività agricole ma gli esempi sono ben noti nel campo industriale in conseguenza dell'elefantiasi capitalistica.

Noi, ad esempio, abbiamo una produzione di vino che alimenta quasi totalmente il consumo interno e che non fa certo difetto. Le annate di produzione particolarmente abbondante sembra rappresentino una avversità quasi maggiore di quelle in cui il raccolto è scarso. In molte zone la qualità del prodotto è scadente per ragioni ecologiche. Ebbene una disciplina della coltura che indirizzi la produzione secondo le esigenze del consumo interno ed estero, che vieti i reimpianti o gli impianti in zone riconosciute disadatte alla coltura, si inquadra pienamente nella concezione corporativa dell'economia.

Egualmente dicasi per molte altre colture. Da quella granaria, la cui vittoria impone una disciplina per non frustrare con un'eccedenza di produzione i meravigliosi vantaggi economici e sociali conseguiti, alle svariate colture industriali, che sono oggetto di periodiche crisi spesso per l'assenza di qualsiasi norma regolatrice nella produzione.

Del resto un'applicazione del principio la troviamo già nella legge che disciplina i nuovi impianti industriali. E la limitazione deve esser tale da non costituire un comodo riparo per i meno capaci e tale da non smorzare lo stimolo al continuo perfezionamento.

Un'economia disciplinata e quindi controllata non può non interessarsi del fenomeno dei prezzi e dei costi di produzione.

Oggi noi assistiamo, nelle vicende economiche e monetarie della guerra e del dopoguerra, ad un notevole spostamento di rapporti fra i prezzi dei prodotti e fra prezzi e costi. Si nota generalmente, e non solo da noi, una caduta dei prezzi dei prodotti agricoli più marcata di quella dei prodotti industriali; dei prezzi all'ingrosso più forte di quella dei prezzi al dettaglio. Si nota un diverso rapporto, da quello esistente anteguerra, fra prezzi dei prodotti e costi di produzione, anche perchè in molte attività non tutti gli

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

elementi del costo – come i salari e le imposte – hanno seguito l'andamento discendente del prezzo dei prodotti.

È indubbiamente vero – come asserisce S. E. Serpieri nelle note introduttive a queste riunioni corporative – che interventi su questo o quel punto del sistema economico, se raggiungono immediatamente l'effetto voluto possono determinare poi altri effetti non voluti, e che interventi non coordinati, attraverso i loro effetti mediati e immediati, possono neutralizzarsi o lasciare anche un residuo che in ultima analisi rappresenta un danno per la economia nazionale.

È appunto in vista della difficoltà dei prevedibili risultati degli interventi e delle ripercussioni non volute, che l'economia liberale si era adagiata nella comoda aspettativa del lasciar fare. Oggi tutto questo non è possibile, non solo perchè abbiamo superato quella fase mentale, ma anche perchè le conseguenze di un atteggiamento agnostico dello Stato nei fenomeni dell'economia sarebbero socialmente ben più gravi.

Occorre allora intervenire con una completa conoscenza del sistema economico, ponderatamente ma senza indecisione, in modo che tutti i tasti che suonano armonicamente siano contemporaneamente e coordinatamente azionati. La gradualità è opportuna, ma non deve originare la sconcordanza.

Questo è proprio il punto più delicato di ogni intervento nel fatto produttivo. È necessario tener presente il coordinamento esistente fra diverse branche della produzione, fra diverse attività nella stessa branca produttiva, perchè lo stimolo dato ad una non si dissoci dallo stimolo che implica anche una seconda che colla prima forma un coordinato e armonico sistema.

Esempi di attività intimamente coordinate – e di fondamentale importanza – non mancano anche nel campo agricolo. Basta pensare alle colture cerealicole e alle foraggere, sulle quali si impernia l'avvicendamento colturale con tutti i suoi riflessi tecnici ed economici.

A questa disciplina produttiva oramai nessuna economia si sottrae, in ogni paese. Nessun ammonimento più solenne di quello che ha dato il Duce può a questo proposito ripetersi: « Non si deve

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

fabbricare qualunque cosa e in qualunque modo. Ciò è follia e genera delle catastrofi ».

Ma un'economia disciplinata corporativamente all'interno si armonizza con una politica di scambi commerciali con l'estero rispondente a criteri liberistici?

È questa l'altra parte dell'argomento che io devo trattare e sulla quale in modo particolare mi ha invitato a riferire il nostro Presidente. Forse perchè Egli sa che non da oggi io vado sostenendo la necessità di una direttiva, in materia di politica commerciale, che si adegui alla dura realtà della vita economica che viviamo e che si svincoli da troppi preconcetti e da molti dogmi riguardati come verità assolute, mentre altro non sono che soluzioni contingenti legate molto spesso a periodi storici ormai superati.

* * *

È necessario premettere qualche dato sul volume dei nostri scambi con l'estero.

Incominciamo anzitutto con l'esaminare il valore delle importazioni e delle esportazioni complessive (la cosiddetta bilancia del commercio internazionale) nell'ultimo biennio anteguerra e negli anni dal 1926 al 1933.

VALORI DEL COMMERCIO SPECIALE DI IMPORTAZIONE E DI ESPORTAZIONE
(esclusi l'oro greggio, le monete d'oro e l'argento).

ANNO	VALORE (in migliaia di lire)		
	Importazione	Esportazione	Differenza
1913	3.645.639	2.511.639	1.134.000
1914	2.923.348	2.210.404	712.944
1926	25.878.857	18.664.520	7.214.337
1927	20.374.800	15.633.986	4.740.814
1928	22.313.113	14.998.982	7.314.131
1929	21.664.760	15.235.977	6.428.783
1930	17.346.624	12.119.181	5.227.443
1931	11.643.059	10.209.503	1.433.556
1932	8.267.562	6.811.913	1.455.649
1933	7.412.725	5.979.658	1.433.067

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

I valori precedenti rappresentano un indice relativo, perchè la moneta ha cambiato il suo effettivo valore. Ridurli tutti ad oro non significa avere dei dati confrontabili perchè anche l'oro ha mutato, nella danza monetaria del dopoguerra, il suo potere d'acquisto. Indice sicuro sono le quantità (il quintale o l'ettolitro sono misure fisiche e quindi immutabili) ma non sono sommabili: le esamineremo perciò per alcune merci che maggiormente interessano il nostro commercio estero.

Comunque qualche osservazione meritano i dati precedenti.

Il volume delle importazioni e quello delle esportazioni si sono andati contraendo dal 1926 al 1933. Il deficit commerciale ha raggiunto il suo massimo di oltre sette miliardi nel 1928 e nel 1926 e si è quasi stabilizzato intorno al miliardo e quattrocento milioni nell'ultimo triennio.

Il valore del nostro commercio estero si è tanto contratto che rappresenta oramai qualche cosa come il doppio di quello anteguerra, pur con la diversa unità monetaria, con una diminuzione relativa però del nostro deficit commerciale, che è stato di 1.433.067 lire attuali nel 1933, in confronto di 1.134.000 lire oro del 1913.

Il deficit commerciale non avrebbe grande importanza se il saldo della bilancia del dare e dell'avere internazionale (cosiddetta bilancia dei pagamenti) fosse sempre ricco delle sue maggiori partite attive (rimesse degli emigranti, oro dei forestieri, noli, ecc.). Ma con le restrizioni continue ai rapporti di scambio fra i diversi paesi, un saldo che si effettua con partite che hanno un carattere di grande aleatorietà, fa considerare molto seriamente il volume delle nostre importazioni ed esportazioni, nonchè il deficit commerciale che ne deriva.

Se passiamo a considerare le *quantità* delle voci più importanti dell'importazione e dell'esportazione di merci notiamo alcuni fatti assai interessanti:

— Una contrazione fortissima nell'importazione del frumento. Dai 12 milioni di quintali circa del biennio anteguerra 1913-14 (importazione netta) e dai 21-27 milioni del 1926-1928, siamo ai 2 milioni circa del 1933. È il risultato meraviglioso della Bat-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

taglia del grano. L'importazione del granoturco ha oscillato nell'ultimo sessennio – all'infuori del 1933 – intorno ai 6-8 milioni di quintali annui.

— Le importazioni di bestiame vivo e di carni segnano un aumento notevole dall'anteguerra ad oggi, anche se nell'ultimo triennio si registra una contrazione in confronto col precedente. Il valore di queste importazioni non può certo paragonarsi a quello dei cereali. Il loro effetto depressivo – in quanto sono le quantità marginali importate che influenzano coi loro prezzi tutto il mercato interno – è stato più volte rilevato ed è a tutti voi noto. È da notare la crescente importazione di pollame e di uova, dal 1927, mentre prima questi prodotti alimentavano una non trascurabile corrente esportatrice.

— Sono di poco diminuite nell'ultimo biennio, in confronto del 1913 e 1914, le importazioni di carboni fossili, di ferro e di legno. Le quali segnarono un incremento notevole, in confronto dell'anteguerra, nel periodo 1926-1930.

— Piuttosto ferma sulle posizioni prebelliche è l'importazione del cotone; mentre decuplicata, in confronto del 1913, è l'importazione di benzina e pure aumentatissima, anche in questo ultimo biennio, è l'importazione di lana. Più che raddoppiata anche nell'ultimo biennio, in confronto con quello prebellico, è l'importazione di semi oleosi.

Per quanto riguarda le esportazioni possiamo dire che:

— Nel campo agricolo segnano una contrazione notevole le nostre esportazioni di latticini e pure sensibile quelle di canapa, mentre si mantengono ben alte, anche nel 1933, le nostre esportazioni ortofrutticole.

— Nel campo industriale si può considerare stazionaria – dopo gli incrementi dal 1927 al 1930 – l'esportazione di tessuti di cotone. In grande incremento, come avverte l'aumentata importazione di materia prima, è la esportazione di tessuti e filati di lana. In notevolissimo incremento è l'esportazione di manufatti di seta, specialmente artificiale, poichè l'industria dei bozzoli piega sotto il peso di un'avversa congiuntura di cui è ben difficile diagnosticare la fine o la possibile propizia risoluzione.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Se da questa esposizione una considerazione si vuol trarre, mi pare che non possa essere che questa: che nel campo produttivo italiano – agricolo e industriale – nonostante l'imperversare della crisi è meraviglioso lo sforzo compiuto per sottrarre il Paese dalla dipendenza estera per certi consumi fondamentali, per tener viva la nostra corrente esportatrice, per conquistare nuovi sbocchi alla nostra molto varia produzione.

E questo si deve al nuovo clima dato all'Italia dal Fascismo, al periodo di alta tensione ideale, come lo ha chiamato il Duce, in cui noi viviamo.

* * *

Ma addentriamoci ora a considerare il commercio di esportazione con alcuni Paesi nell'ultimo biennio, 1932 e 1933.

I maggiori nostri deficit commerciali li riscontriamo con alcuni Paesi del bacino danubiano, specialmente Jugoslavia e Romania, ma sopratutto con gli Stati Uniti (il cui deficit fu di oltre mezzo miliardo nel decorso anno), con la Germania, con l'India britannica, per limitarci ai più cospicui rapporti di scambio. Ma Russia, Belgio e Lussemburgo, Brasile, Canadà, Tunisia e Africa meridionale britannica hanno pure chiuso con un deficit per noi.

In nostro favore si è chiuso il nostro commercio con la Francia. Le nostre esportazioni hanno superato notevolmente le importazioni nel commercio con la Svizzera e nel 1933 con l'Argentina. Vantaggiosa, se pur limitata nel volume degli scambi, è stata la nostra bilancia con l'Egitto, e nel 1933 con la Grecia, la Turchia, la Polonia e la Cecoslovacchia.

Ma se dall'esame complessivo dei nostri rapporti commerciali con l'estero approfondiamo l'analisi alle provenienze delle importazioni e alle destinazioni delle esportazioni, è facile trarre insegnamenti che dicono pur qualche cosa in un momento in cui tutti si chiudono quanto più possono in casa propria, per difendere la pericolante economia.

Importiamo bovini dalla Jugoslavia, dalla Romania e dall'Ungheria principalmente; carni fresche e congelate dall'Africa meri-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

dionale britannica, dall'Argentina, dal Brasile e dall'Uraguai, dalla Danimarca, Jugoslavia e Paesi Bassi. Pollame specialmente dalla Jugoslavia; uova dalla Jugoslavia, Polonia e Turchia.

Abbiamo importato frumento dalla Russia, dagli Stati Uniti, dal Canadà, dall'Australia e dall'Argentina; frumentone dalla Romania e dall'Argentina.

Il carbone proviene anzitutto dalla Gran Bretagna, poi dalla Germania, dalla Polonia e dalla Russia; la benzina dalla Persia, dalla Russia, dagli Stati Uniti, dalle Indie, dalla Romania.

Il cotone proviene principalmente dagli Stati Uniti e poi dall'India britannica e dall'Egitto.

Il ferro proviene sopratutto dalla Francia e dall'Unione belga-lussemburghese e in minori quantità da altri paesi. Il legno specialmente dalla Jugoslavia, dall'Austria, dalla Russia e dagli Stati Uniti.

La lana proviene per la maggior parte dall'Australia e poi dall'Argentina e dall'Africa meridionale britannica.

I semi di lino sono provenuti nel 1933 per la maggior parte dall'Argentina e per il resto quasi totalmente dall'India britannica; quelli di arachide, di ravizzone, ecc. sono venuti dall'India per oltre il 70%.

I *dominions* britannici hanno quasi tutti una bilancia del commercio sfavorevole per noi. La politica doganale seguita, basata sugli alti dazi protettivi e sul sistema delle preferenze imperiali, tende a chiudere sempre più quei mercati alle nostre provenienze.

Analoga constatazione noi facciamo per alcuni Paesi danubiani e per certi Paesi dell'America meridionale: il Cile ha pressochè annullate le importazioni dei nostri prodotti; il Brasile, che vende due terzi del caffè che consumiamo, compera da noi molto meno di quanto noi acquistiamo da lui.

Con gli Stati Uniti e la Germania (la quale è pure un importantissimo, il più importante mercato delle nostre produzioni ortofrutticole) abbiamo una bilancia in deficit per centinaia di milioni.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

* * *

Sorge da una serena osservazione di tutti questi rapporti economici con l'estero, spontanea una domanda. E cioè: è proprio necessario comprare da paesi che chiudono i propri battenti alle nostre produzioni? Può qualche cosa operarsi per migliorare questa situazione commerciale con l'estero?

Chi bene voglia interpretare le lezioni dell'esperienza di questo ultimo decennio e i nuovi orientamenti che si determinano, non può non riconoscere che al tramonto del liberismo economico interno segue, inesorabilmente, quello esterno, il quale perde ogni giorno una penna e primi a strappargliela furono proprio i paesi che lo tennero a battesimo e dolcemente lo allevarono.

Un paese come il nostro, che è anche stato così poco favorito di materie prime dalla natura, non può certo chiudersi in un beato isolamento, anche perchè non ne ha la materiale possibilità. Deve perciò esportare – oltre che per collocare certe produzioni che possono superare le esigenze del consumo interno – anche per pagare le sue indispensabili e insopprimibili importazioni. Come avvertì il Duce, del resto, nel suo ultimo discorso sulla situazione economico-finanziaria. E deve sopratutto tendere ad un equilibrio fra importazioni ed esportazioni per la contrazione subita e la aleatorietà di cospicui compensi attivi della bilancia dei pagamenti.

È necessario, per questo, che le nostre esportazioni possano concorrere, nei mercati esteri, con quelle di altri paesi. Bisogna quindi affrontare e superare la concorrenza estera, si è detto, abbassando i prezzi. Ma non è solo qui la soluzione.

Il senatore Agnelli propone un consorzio per gli scambi con l'estero, che comperi cinque miliardi, ad esempio, di prodotti italiani e li venda a quattro, acquistando per altrettanto valore di materie prime e prodotti stranieri. La perdita di un miliardo verrebbe compensata rivendendo per 5 miliardi, nell'interno del Paese, i quattro miliardi di beni acquistati. Il senatore Agnelli evita così di ribassare i salari, ribassando i prezzi all'esportazione

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

attraverso un premio agli esportatori che pagherebbero i consumatori italiani.

A questo piano dell'Agnelli sono state mosse fondamentali obiezioni. [1]

A parte le proporzioni burocratiche che assumerebbe un organismo del genere, sta il fatto che necessiterebbe che l'Ente creato determinasse per ogni merce il costo di produzione onde stabilire la quota differenziale da aggiungere al prezzo ricavato all'estero; non solo, ma l'aumento dei prezzi dei prodotti di importazione significherebbe in sostanza un aumento del costo della vita e quindi una diminuzione dei salari reali.

È parso quindi più semplice giungere direttamente alla riduzione dei prezzi dei prodotti di esportazione, anzichè attraverso la via indiretta dei premi e di pesanti costruzioni burocratiche, attraverso quella più naturale della riduzione dei costi.

Per arrivare a ciò si tratta principalmente di politica salariale e di politica tributaria. Non bisogna però dimenticare, nei riguardi dell'esportazione – anche per non farsi illusioni – che noi abbiamo una sola leva di comando: l'altra l'hanno i paesi importatori attraverso tutti gli impedimenti posti all'importazione, dai dazi ai contingentamenti, dai divieti alle limitazioni valutarie.

Ecco perchè io ho detto or ora che il problema non sta solo nei prezzi. Sta anche nel sistema di politica commerciale.

Uno Stato che organizzi corporativamente la produzione e la distribuzione della ricchezza prodotta, in una economia disciplinata e controllata, in cui l'iniziativa privata non è libera di estrinsecarsi come vuole ma in armonia a certe finalità sociali di potenza e benessere nazionale che lo Stato persegue, uno Stato corporativo così come il Duce lo ha voluto e tutti noi fascisti lo sentiamo, non può in politica economica estera armonizzarsi con sistemi più o meno liberistici, ereditati da un mondo che noi abbiamo superato in dottrina e trasformiamo profondamente nei rapporti interni.

[1] Si vegga in proposito anche uno scritto recente del Prof. De Francisci Gerbino della R. Università di Palermo, contenuto nel « Bollettino mensile » del Banco di Sicilia, dal titolo: *Il problema dell'esportazione secondo la concezione corporativa.*

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Un'economia corporativa non può rimanere fedele, sia pure in parte, a sistemi liberistici nel commercio estero.

Ecco perchè fin dal 1931, parlando al Consiglio delle Corporazioni, io sostenni la necessità di abbandonare il feticismo per la clausola della Nazione più favorita e di guardare con favore agli scambi bilanciati o compensati.

Del resto ognuno può constatare le violazioni che la clausola ha subite oramai in ogni Paese, anche se ciascuna conferenza economica si chiude riconfermando la fedeltà ad un sistema che il giorno dopo tutti violano in sostanza, non sempre salvando nemmeno la forma. « Ancora due anni fa – dice argutamente S. E. De Stefani – se ne tesseva l'elogio. Elogio funebre ».

La nostra posizione di acquirenti di materie prime, in un periodo di difficoltà accrescentisi in fatto di rapporti commerciali esterni, impone sempre più di compensare l'importazione con l'esportazione dei nostri prodotti.

Non bisogna dimenticare che per molti paesi che ci forniscono materie prime noi siamo acquirenti tutt'altro che trascurabili, mentre essi sono clienti modesti per noi, o clienti che non hanno mancato di chiudere le porte ai nostri prodotti, anche di qualità.

Si è detto: ma a noi conviene acquistare le materie prime laddove costano meno.

Il prezzo ha certamente la sua importanza, nè alcuno può fare astrazione da questa norma; ma piuttosto che acquistare materie prime ad un prezzo minore e rimanere coi nostri prodotti inesitati, può essere preferibile acquistare materie prime ad un prezzo un po' superiore da chi poi acquista i nostri prodotti.

D'altra parte quella è una norma di economia liberistica che calza perfettamente con un sistema che sia o rimanga tale sostanzialmente, ma non per una economia organizzata corporativamente, che mira al raggiungimento di certe utilità e finalità nazionali in precedenza ben precisate.

Ad una politica commerciale che risponda ai criteri accennati, si obbietta pure che le consuetudini e l'organizzazione commerciale esistente, nonchè le esigenze delle industrie, inerenti a certe qualità delle materie prime, pongono difficoltà di realizzazione.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Come pure si obbietta il frazionamento delle nostre esportazioni che male si presta ad un sistema di compensazioni. Riteniamo queste ragioni, anche se fondate, non difficilmente superabili, in vista della importanza del problema, per la nostra stessa integrità valutaria.

Del resto S. E. De Stefani in un suo documentato scritto sulla « Politica delle compensazioni » cita come oramai in tutti i Paesi queste nuove direttive di politica economica si fanno strada. « Negoziare gli scambi – egli scrive – avendo di mira la compensazione in valore, vuol dire porre condizioni elastiche che, di fronte al limite unilaterale del contingentamento, hanno il duplice vantaggio della utilità bilaterale e di una effettiva reciprocità. Tutti i Paesi del mondo, per iniziativa pubblica o privata, individuale o consorziale, negoziano i loro acquisti, cioè le loro importazioni. È questo il fulcro di una potentissima leva. Non dottrina, dunque, nè teoria: ma metodo, espediente, per usare parole semplici ».

In questi termini, del resto, concludeva con un ordine del giorno il Gran Consiglio, nella seduta del 12 dicembre XI:

« Intensificare nelle trattative commerciali la tutela delle condizioni di reciprocità nel volume degli interessi generali in gioco, senza nessun preconcetto teorico relativamente ai diversi sistemi di politica doganale; — valorizzare nei confronti dei paesi produttori la nostra posizione di grandi acquirenti di materie prime e di combustibili, per garantirci come corrispettivo un mercato di assorbimento dei nostri prodotti ».

Per tradizionale attaccamento alla clausola, il sistema delle compensazioni non ha trovato da principio favore. Fu obbiettato che non era attuabile perchè le importazioni e le esportazioni non possono chiudersi con pareggio aritmetico, perchè nei traffici internazionali non sono eliminabili le compensazioni indirette, perchè avrebbe procurato forme complicate di organizzazione e accentramento dei traffici. Non mancò chi, nella critica, fece più che altro questione di nome che di cose.

Giustamente il De Francisci, che è fautore del sistema, osserva che i sostenitori degli scambi bilanciati – fra cui è stato ed è chi

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

vi parla – non hanno mai pensato ad un pareggio aritmetico delle importazioni e delle esportazioni, ma l'hanno visto come uno strumento efficace di lotta contro le offese e le difese degli altri Paesi. [1] Ed opportunamente aggiunge di non sofisticare sui nomi: « si chiamino scambi bilanciati o scambi contrattati o scambi compensati, come si dice oggi, è sempre il sistema delle negoziazioni dirette da parte degli Stati, strumento efficacissimo al fine di accrescere le esportazioni ».

Naturalmente il sistema degli scambi bilanciati non supera il problema dei prezzi; questo rimane, così come il Duce l'ha posto, e nei limiti delle negoziazioni fra paesi che abbiano il reciproco bisogno di esportare.

A me quindi pare che quando tre anni or sono la Corporazione dell'Agricoltura concludeva in merito alla politica doganale, abbia avuto il vaglio di un'esperienza che conforta la tesi allora sostenuta e che sembrò ardita.

Possiamo oggi concludere che una economia organizzata corporativamente non si armonizza con una politica di scambi commerciali rispondente a criteri liberistici e non determinata e indirizzata dallo Stato in armonia con i fini nazionali – sociali e politici – che questo persegue.

Questa politica economica è essenzialmente realistica; prescinde quindi da preconcetti ed ideologie, preferendo i sistemi che assicurano il più economico raggiungimento dei fini sociali e politici del Regime.

Nell'attuale momento economico – che nessuno può sapere quanto durerà – acquistano particolare importanza quelle compensazioni negli scambi che facendo perno sulla nostra posizione di acquirenti di materie prime consentano il maggior possibile collocamento dei nostri prodotti.

GIUSEPPE TASSINARI.

[1] Si vedano gli scritti contenuti nei volumi: G. TASSINARI, *Problemi dell'agricoltura italiana* e *Scritti rurali* – Ramo editoriale degli agricoltori – Roma, 1933 e 1934.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

SULLA POTESTÀ NORMATIVA DELLE CORPORAZIONI

SOMMARIO: I. Evoluzione della potestà normativa delle Corporazioni e studio delle norme da esse emanate in base agli articoli 8 e 10 della legge 5 febbraio 1934, n. 163. – II. Critiche all'opinione che attribuisce in tali casi alle Corporazioni un'attività soltanto prelegislativa. – III. La natura sostanziale – IV. e formale di queste norme. – V. Il procedimento per la loro formazione; natura dei singoli atti all'uopo necessari. – VI. La perfezione. – VII. la pubblicazione – VIII. e l'efficacia corporativa di dette norme; le relative sanzioni.

I. – Le Corporazioni vanno comprese fra gli organi statali, forniti della potestà di emanare leggi in senso materiale.

In base alla legge 3 aprile 1926, n. 563 ed al relativo regolamento 1º luglio 1926, n. 430, esse furono costituite quali organi centrali di collegamento dei sindacati nazionali di un determinato ramo della produzione, di una o più determinate categorie d'impresa, e furono dotate della facoltà di stabilire, previo accordo con le rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori, norme generali sulle condizioni del lavoro nella impresa a cui si riferiscono (art. 10 com. 3 legge; art. 44 lett. *a*) Regol.), nonchè norme generali obbligatorie sul tirocinio o garzonato (art. 44 lett. *d*) Regol.).

Tali norme, come dimostreremo in altro luogo, sono di ordine secondario, accessorie, non mai primarie; ragion per cui verranno da noi più opportunamente analizzate quando ci occuperemo delle fonti corporative comprensive dei regolamenti in senso formale e materiale. Diciamo qui soltanto che siffatta potestà normativa non rimase l'unica ed esclusiva delle Corporazioni, ma fu accresciuta d'altre, in seguito allo sviluppo della legislazione sulla guida della Carta del Lavoro.

Invero, per la dichiarazione VI di quest'ultima, le Corporazioni possono dettare norme obbligatorie, non solo sulla disciplina dei rapporti di lavoro, ma anche sul coordinamento della

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

produzione, tutte le volte che ne abbiano avuto i necessari poteri dalle associazioni collegate. Principio applicato con la legge 20 marzo 1930, n. 206, ma a riguardo del Consiglio Nazionale delle Corporazioni, cui fu dato il potere di formare delle norme pel regolamento dei rapporti economici fra le varie categorie della produzione rappresentate da associazioni sindacali legalmente riconosciute (art. 12 n. 3). Con la legge 5 febbraio 1934 n. 163 venne ad essere trasformata la costituzione delle Corporazioni, rendendole atte a rappresentare le categorie di più diversi rami dell'attività economica, e, inoltre, vennero allargate le funzioni delle medesime dal campo dei rapporti di lavoro a quello dei rapporti collettivi economici, alla disciplina unitaria della produzione (articolo 8), nonchè alla emanazione di tariffe per le prestazioni ed i servizi economici, o sui prezzi dei beni di consumo offerti al pubblico in condizioni di privilegio (art. 10).

Sono proprio queste nuove attività, esplicabili da una Corporazione, o da una speciale Sezione della Corporazione (art. 4), o da una o più Corporazioni riunite (art. 5) ovvero dagli appositi Comitati corporativi previsti dall'art. 6, per la disciplina dell'attività economica riferentesi a determinati prodotti [1], che dànno luogo alle leggi materiali di cui vogliamo adesso occuparci, analizzandone la natura, la formazione e l'efficacia.

II. – Riguardo alla natura dobbiamo, anzitutto, esaminare se esse siano delle norme giuridiche e quindi delle vere fonti di diritto, ovvero, come si è pure sostenuto, degli schemi, delle proposte di norme, che diventino comandi giuridici per via della volontà del Consiglio Nazionale delle Corporazioni (Assemblea generale o Comitato Corporativo centrale). Dice, infatti, il Mazzoni [2] che le Corporazioni hanno, per la legge del '34, una funzione prelegislativa, di preparazione della legge economica, che verrà poi emanata dal Consiglio Nazionale delle Corporazioni. Gli argo-

[1] Ad esempio: il Comitato per la disciplina dell'attività produttiva serica (D. Capo del Governo 27 febbraio 1935, Gazz. Uff. 1935, n. 57); il Comitato per la disciplina dei rapporti economici dell'industria grafica (D. Capo del Governo 10 maggio 1935, Gazz. Uff. 1935, n. 114).

[2] *L'ordinamento corporativo*, Padova, 1934, pagg. 242-243. Idem: *La Corporazione*, Firenze, 1934, pag. 66.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

menti su cui egli fonda la sua opinione sono: l'ordine del giorno presentato dal Capo del Governo il 13 novembre 1933 al Consiglio Nazionale delle Corporazioni, nel quale, fra l'altro, si dice che « il Consiglio assegna, quali cómpiti specifici delle Corporazioni..., attraverso il *Consiglio Nazionale*, l'emanazione di leggi regolatrici dell'attività economica della Nazione »; l'art. 8 comma 1 della legge 5 febbraio 1934, pel quale « la Corporazione *elabora* le norme per il regolamento collettivo, ecc.... »; l'art. 11 comma 1 della stessa legge, pel quale « le norme, gli accordi, e le tariffe, di cui agli articoli precedenti, sono *soggetti all'approvazione* dell'Assemblea generale del Consiglio Nazionale delle Corporazioni ».

L'interpretazione, invece, che, secondo noi, deve darsi a tali articoli e all'ordine del giorno su indicato, è ben diversa.

Quest'ultimo parla di un'attività della Corporazione compiuta attraverso il Consiglio Nazionale; epperò, con questa espressione vuole indicare il perfezionamento della stessa attività per via del controllo del Consiglio. Ne è una riprova la Relazione ministeriale al disegno di legge sulla costituzione e le funzioni delle Corporazioni, presentata al Senato del Regno l'8 gennaio 1934, là dove afferma: « Questa disposizione (vale a dire l'art. 8) e l'altra contenuta nell'art. 11, imprimono in definitiva alla norma il carattere di legge in senso materiale ». Anche l'art. 8, dunque, imprime alla norma il carattere di legge; l'art. 11 perfeziona la legge, ossia l'atto volitivo comando, già formato ed esistente, e le conferisce definitivamente tale impronta.

L'art. 8 con la formula « elabora le norme » non si riferisce affatto ad un processo di preparazione di schemi o di progetti. Le norme non sono schemi, nè progetti, sono delle regole di condotta volute da un'autorità che comanda; elaborare le norme non significa semplicemente prepararle, ma, piuttosto, nel caso, designa la formazione accurata di norme, ossia di comandi o divieti.

Se il risultato della elaborazione è un semplice progetto, anche il risultato della formazione deve essere un atto privo di contenuto volitivo. Ed allora anche il Consiglio Nazionale delle Cor-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

porazioni che, per l'art. 12 della legge del 1930, ha, fra l'altro, il cómpito della «formazione di norme», dovrebbe considerarsi quale organo che non emana comandi. Si noti, poi, che l'art. 10, a riguardo delle tariffe non adopera il termine «elabora», ma dice che la Corporazione «ha facoltà di *stabilire*.... le tariffe».

E «stabilire», a più forte ragione di «elaborare», indica l'esercizio di una potestà di comando.

L'art. 11, che introduce l'approvazione dell'Assemblea del Consiglio, presuppone, senza dubbio, uno stato d'imperfezione nelle norme della Corporazione, ma l'imperfezione non implica [1] l'inesistenza di comandi giuridici. Questi esistono e, appunto perchè tali, possono venire soggetti ad un controllo.

L'approvazione si dà ad un atto, non ad un progetto, nè ad uno schema [2]; non crea la norma, bensì la sottopone ad una revisione nel merito.

E del resto, che l'art. 11 si occupi dell'approvazione solo ai fini del perfezionamento di norme esistenti, e non della creazione di norme, lo dimostra anche il fatto che, seguitando a parlare della obbligatorietà derivante dalla pubblicazione, esso riferiscesi alle norme e alle tariffe «di cui agli articoli precedenti», ossia delle Corporazioni.

Sono le norme della Corporazione e non del Consiglio, che diventano obbligatorie e vanno soggette alla pubblicazione; pubblicazione, per giunta, diversa da quella stabilita dall'art. 12 comma 4 della legge 20 marzo 1930 per le norme del Consiglio delle Corporazioni.

Pertanto, le norme elaborate dalle Corporazioni sono norme giuridiche nel vero senso, non mai dei semplici schemi o progetti [3]; sottostanno al controllo di opportunità di un organo statale; avvenuto il quale, acquistano la perfezione giuridica e diventano fonti di diritto corporativo.

[1] Come vuole il MAZZONI, *La Corporazione*, pag. 66.

[2] Cfr. FORTI, *I controlli dell'Amministrazione Comunale*, Primo trattato di Dir. Amm. diretto dall'Orlando, Vol. II, parte 2ª, pag. 826.

[3] Cfr. ZANOBINI, *Corso di diritto corporativo*, Milano, 1935, pag. 325; DI MARCANTONIO, *La logica del sistema corporativo. La potestà normativa della Corporazione*, in *Universalità fascista*, 1934, pag. 97.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Che se poi voglionsi considerare lo spirito dell'intiera legge del 1934 ed il complesso procedimento, stabilito dalla medesima ai fini della emanazione di norme da parte della Corporazione, altre conferme si riscontrano a quanto abbiamo voluto dimostrare in opposizione agli argomenti contrari.

Il legislatore, infatti, affidando alle corporazioni la facoltà d'intervenire sui rapporti collettivi economici, sulla disciplina unitaria della produzione e sulle tariffe, ha inteso specificare una funzione non consultiva (perchè di questa si è occupato all'art. 12 della stessa legge) bensì una funzione deliberativa, anzi (come dicono le relative Relazioni ministeriali al Senato e alla Camera dei deputati) « normativa », che « fa della Corporazione lo strumento dell'*autodisciplina* e del *controllo* delle attività economiche ». D'altra parte sarebbe stata vana, o per lo meno sproporzionata, ai fini della formazione di semplici schemi o progetti, quella rigorosa procedura cautelare (proposta dei Ministri competenti, o richiesta di una delle associazioni collegate, con l'assenso del Capo del Governo (art. 8 comma 2), in gran parte identica all'altra, fissata ai fini dell'esercizio, da parte del Consiglio delle Corporazioni, della potestà normativa vera e propria, ai sensi dell'articolo 12, comma 1 e 2, della legge 20 marzo 1930.

Quanto si è detto trova pure conferma di fronte all'art. 1 R.D.L. 18 aprile 1935, n. 441, secondo il quale « l'assemblea generale, le sezioni del Consiglio ed il Comitato Corporativo centrale hanno facoltà di apportare emendamenti alle norme e alle tariffe che vengono sottoposte alla loro approvazione ». Imperocchè la facoltà di approvazione di questi organi è stata conservata pienamente, con lo stesso significato di controllo di opportunità, sull'atto della Corporazione; alla medesima, però, ne è stata unita un'altra, quella di emendare, ossia di modificare o di eseguire delle aggiunte sull'atto della Corporazione.

Trattasi, in verità, di un altro potere, perchè è principio fondamentale che l'approvazione non consente di adottare provvedimenti diversi da quelli dell'organo controllato [1]; essa si limita

[1] Vedasi anche l'art. 337 del T. U. Com. e prov. 3 marzo 1934, n. 383.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sempre ad una dichiarazione sulla opportunità o meno dell'atto, contenendo nel secondo caso un rifiuto. E tale potere nuovo del Consiglio non è più di controllo, ma deliberativo, attivo; si esercita eventualmente e parzialmente, vale a dire non su tutti i rapporti regolati dalla Corporazione, ma soltanto sopra una parte dei medesimi.

L'atto della Corporazione allora può conseguire, dinanzi agli organi del Consiglio delle Corporazioni, i seguenti risultati: può essere approvato o disapprovato integralmente, ovvero può essere approvato parzialmente. La parte disapprovata può essere disciplinata dal Consiglio con norme nuove, manifestazioni di volontà alle quali non concorre affatto la Corporazione. In tal caso, si hanno due atti: uno della Corporazione (perfezionato con l'approvazione del Consiglio) ed un altro del Consiglio stesso (l'emendamento), i quali vengono poi compresi dal Capo del Governo in un atto solo, nel decreto, cioè, di pubblicazione.

Ciò posto, non si può trarre argomento dalla potestà conferita agli organi del Consiglio delle Corporazioni, d'introdurre degli emendamenti, di manifestare cioè una volontà propria, per tornare a sostenere la tesi già confutata circa la natura dell'atto elaborato dalla Corporazione. Questo non diviene un insieme di norme giuridiche pel solo fatto dell'intervento del Consiglio, nè la fonte del diritto corporativo riscontrasi solo nell'atto del Consiglio [1]; perchè l'emendamento dell'organo che comanda presuppone già un comando e, quindi, un altro organo fornito della potestà di emanarlo.

Da ultimo si può notare che il citato R. D. legge del 1935 non può dirsi che innovi sulle norme costituzionali circa gli emendamenti ai progetti di legge, solo pel fatto che l'emendamento degli organi del Consiglio, a differenza di quello di una Camera parlamentare, non ritorna pel relativo consenso alla Corporazione. Imperocchè le Camere sono organi eguali, indipendenti, ed il Consiglio è un organo superiore alla Corporazione, capace di sostituirvisi con la volontà propria. Tale relazione è pure diversa

[1] Cfr. Di Marcantonio, *Le riforme del Comitato Corporativo centrale e il potere regolamentare delle Corporazioni*, in *Universalità fascista*, 1935, pag. 220.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

da quella fra lo Stato, agente a mezzo del Consiglio delle Corporazioni, e le associazioni sindacali, soggetti forniti in materia di rapporti collettivi economici di autonoma potestà legislativa materiale, subordinata all'approvazione del Consiglio.

E l'approvazione esclude la facoltà di modificare direttamente gli atti da controllare. Nel caso di rifiuto, il Consiglio può limitarsi a proporre le modificazioni che ritiene più necessarie (articolo 1, comma 2, R. D. 18 aprile 1935, n. 441), riservando l'approvazione al futuro atto che i sindacati emaneranno conformemente alle modificazioni suggerite. In tal guisa sono garantite la libertà e l'autonomia delle associazioni sindacali.

III. – Dimostrato così che le Corporazioni non esercitano un'attività prelegislativa, bensì emanano delle norme giuridiche, veniamo ad esaminare quale sia di queste la natura materiale e formale. In ordine alla prima può ben sostenersi, sulla guida dei fini propostisi dal legislatore e del diritto positivo, che le dette norme giuridiche sono primarie, ossia delle leggi in senso sostanziale. Infatti, a mezzo della legge 5 febbraio 1934, su cui il Gran Consiglio del Fascismo ebbe a manifestare il suo parere il 9 novembre 1933, si vollero, tra l'altro, sviluppare, seguendo (come si è detto al n. I) i criteri fondamentali della Carta del lavoro, i poteri delle Corporazioni, limitati in base alla legge 3 aprile '26 ai soli rapporti collettivi di lavoro. Un nuovo campo di attività si volle ad esse aprire, migliorando anche quanto si era già fatto pel Consiglio Nazionale delle Corporazioni. E come al Consiglio si era data la potestà di emanare norme giuridiche primarie sui rapporti collettivi economici, così anche alle Corporazioni si volle conferire il medesimo potere, coordinandolo opportunamente con quello del Consiglio. Non solo; ma anche altre funzioni si vollero ad esse attribuire: quella di provvedere a mezzo di norme, necessariamente nuove per la novità della materia, alla disciplina unitaria della produzione, al regolamento cioè organico, in antitesi al liberismo economico, dei problemi della produzione relativi a determinati rami; e quella di garantire, con la fissazione di tariffe, l'indefinita serie dei consumatori, privi di ogni rappresentanza sindacale.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

La materia, adunque, oggetto della norma corporativa, è nuova, non toccata, secondo i criteri dell'economia corporativa, dalla legislazione; nuova, al pari di quella affidata alla disciplina del Consiglio delle Corporazioni; il che permette a quest'organo (come abbiamo altrove dimostrato) [1] l'emanazione di norme giuridiche primarie. Ancora: gli art. 8 e 11 della citata legge del '34 parlano di « norme », ossia di comandi giuridici « pel regolamento collettivo dei rapporti economici » [2], di quegli stessi rapporti cioè che, per l'art. 9 della medesima legge, formano oggetto degli accordi sindacali, alla loro volta, per l'art. 12 della legge 20 marzo 1930 e per l'art. 32 del R. D. 12 maggio 1930 n. 908, equivalenti alle norme del Consiglio delle Corporazioni, e quindi di ordine giuridico primario, relative a materie non disciplinate da leggi, nè da regolamenti, incapaci di abrogare le norme emesse dai poteri legislativo ed esecutivo.

Infine, si consideri la natura astratta, generale, delle norme della Corporazione, fornita di efficacia di fronte ai sindacati o agli appartenenti alle rispettive categorie, o a tutti i cittadini interessati; si valuti nella sua portata costituzionale l'intervento del Capo del Governo (esercitato a mezzo di un atto politico, affinchè la Corporazione possa esercitare la potestà normativa), e si vedrà in pieno il carattere primario, di leggi materiali, proprio delle norme giuridiche in parola [3].

IV. – Riguardo alla natura formale delle medesime norme possiamo ripetere tutto quello che altrove [4] abbiamo dimostrato a proposito delle norme del Consiglio Nazionale delle Corporazioni. Le prime sono equivalenti alle seconde dal lato sostanziale ed anche dal lato formale [5]. Sono contenute in regolamenti (di specie di-

[1] Vedi il mio *Corso di Diritto Corporativo*, Padova, 1935, pag. 106 e segg., n. 34.

[2] Sarebbe stato più esatto dire « regolamento dei rapporti economici collettivi », in quanto che il regolamento della Corporazione è il regolamento di un organo benchè collegiale dello Stato, non di una collettività giuridica, nè di una pluralità di soggetti che agiscano collettivamente.

[3] Sostengono questa natura: ZANOBINI, *Corso* cit., pag. 330; CESARINI-SFORZA, *Corso* cit., pagg. 324, 326.

[4] Corso di diritto corporativo cit., pag. 111, n. 35.

[5] Contra: PERGOLESI, *Istituzioni di diritto corporativo*, Torino, 1935, pag. 428 pel quale sono invece, nella natura, identiche alle ordinanze corporative in materia di lavoro e come queste dei regolamenti indipendenti. Dissentiamo da tale opinione perchè, come ab-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

versa da quelli autonomi, delegati, autorizzati, di organizzazione, esecutivi, indipendenti) e che possono, in base agli stessi motivi indicati pei regolamenti del Consiglio, definirsi regolamenti giuridici senza forza di legge.

V. – Passiamo adesso a esaminarne il processo di formazione.

Per l'articolo 8, comma 2 e 10, la Corporazione elabora norme e stabilisce tariffe «in seguito a proposta dei Ministri competenti o su richiesta di una delle associazioni collegate, con l'assenso del Capo del Governo». Il che significa che la Corporazione non può esercitare alcuna attività, se prima non siansi posti in moto altri organi superiori dello Stato, ovvero le associazioni sindacali interessate. Essa è titolare della potestà normativa, nonchè del potere di esercitarla; epperò la sua esplicazione non è libera, bensì sottoposta a delle *condiciones juris*, consistenti o in una proposta ministeriale, ovvero in una richiesta sindacale, e nel consenso del Capo del Governo.

Tale potestà differisce da quella propria del Consiglio delle Corporazioni.

Invero, il Consiglio, a riguardo dei rapporti collettivi economici, è vincolato alla concorde volontà delle associazioni interessate, le quali, sono, prima ancora del Consiglio stesso, titolari della potestà normativa in materia.

E questa volontà, mentre permette al Consiglio l'esercizio del potere, implicitamente dichiara che da parte dei sindacati non si vuole trarre profitto dalla propria facoltà di emanare norme, statuita dall'art. 12 comma 3 della legge 20 marzo 1930. Il sistema, in verità, si è dimostrato deficiente nella pratica, perchè nel caso d'impossibilità a stipulare un accordo intersindacale su rapporti economici, si è reso ancora più difficile un accordo diretto a rendere possibile al Consiglio la disciplina delle medesime relazioni. Per ovviare a tale difetto, la legge del '34 ha svincolato le Corporazioni dalla concorde volontà dei Sindacati, conferendovi,

biamo già accennato, e meglio ancora dimostreremo a suo luogo, le norme della Corporazione sui rapporti di lavoro stanno entro i limiti delle leggi, sono di ordine accessorio, non mai primario.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

invece, l'esercizio della potestà normativa dietro una semplice manifestazione di desiderio, che può derivare o da una sola delle associazioni collegate, ovvero anche, e qui si è fatto un ulteriore allargamento rispetto alla legge del 1930, da un Ministro, o da più Ministri competenti.

L'art. 8 su riferito parla di proposta ministeriale e di richiesta sindacale; ma i due termini si equivalgono nel contenuto [1], in quanto che designano entrambi un desiderio.

La legge sul Consiglio delle Corporazioni, a causa delle espressioni imprecise, aveva svegliato larghe discussioni sulla natura dell'atto intersindacale; e si era, infatti, parlato di mandato, di richiesta, autorizzazione, delegazione [2].

La legge del '34 non dà luogo a confusioni, sicchè rimangono lontane dalla presente le configurazioni giuridiche già delineate; è attendibile solo quella definita dallo stesso legislatore, come richiesta o proposta, atto amministrativo formale e materiale, manifestazione facoltativa di desiderio, rivolta al Capo del Governo, il quale può accettarlo o meno, ponendo, dopo la sua decisione, il Consiglio in grado di formare o no le norme. Il suo atto, pei motivi già esposti [3], non ha i requisiti della delegazione, nè dell'autorizzazione, della richiesta, dell'approvazione; è, invece, un atto di consentimento [4] alla proposta o richiesta ricevuta, una manifestazione discrezionale di volontà che rientra, per la causa cui si informa, tra gli atti politici o di governo.

VI. – Verificatesi le anzidette *condiciones juris*, le norme e le tariffe vengono formate dalla Corporazione. Allora esse hanno i requisiti per l'esistenza e possono anche mostrare quelli concernenti la validità, ossia la capacità giuridica dell'organo, la volontà non viziata da errore, dolo, violenza, l'oggetto ben determinato, la causa vera e lecita.

Non rivelano ancora i requisiti per la perfezione. All'uopo è necessario che esse siano approvate dall'assemblea generale del

[1] ZANOBINI, *Corso* cit., pag. 326.
[2] Vedi del mio *Corso* cit., sopra i numeri dal 41 al 44, pagg. 132-140.
[3] *Corso* cit., numeri 36, 37, 38, 45, pagg. 115-123.
[4] *Corso* cit., n. 40, pagg. 130-132.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Consiglio delle Corporazioni (art. 11, comma 1, legge del '34), ovvero dal Comitato Corporativo Centrale, se questo abbia già avuto dal Capo del Governo l'autorizzazione ad esercitare le funzioni dell'Assemblea (art. 1, comma 1, R. D. 18 aprile 1935, n. 441).

Se le norme o tariffe sono emanate da Sezioni di Corporazioni (art. 4 legge del 1935) o da Comitati Corporativi per la disciplina dell'attività economica riferentesi a determinati prodotti (art. 6, legge cit.), esse devono conseguire l'approvazione delle competenti Corporazioni, prima ancora di quella dell'Assemblea generale. Siffatta approvazione implica un controllo di merito, sull'opportunità dell'atto. Può essere concessa o rifiutata; e in quest'ultimo caso possono essere suggerite delle modificazioni, allo scopo di rendere possibile l'approvazione del futuro atto della Corporazione; non comprende mai la facoltà di modificare direttamente l'atto da controllare.

Questi limiti sono osservati anche dall'art. 11 della legge del 1934; senonchè tale articolo deve essere oggi interpretato col completamento fornito dall'art. 1 comma 2 del R. D. legge 18 aprile 1935, n. 441, pel quale, come abbiamo dimostrato al n. II, l'Assemblea generale e il Comitato Corporativo centrale, pur conservando la facoltà di approvazione, possono esplicarne un'altra, consistente nell'apportare degli emendamenti alle norme e alle tariffe delle Corporazioni. All'atto approvato si unisce allora l'atto di emendamento e, senza che questo abbia a ritornare alla Corporazione per l'accettazione, sono entrambi sottoposti, per gli ulteriori effetti giuridici, al Capo del Governo.

VII. – Questi, in seguito al proprio giudizio discrezionale favorevole, di natura eminentemente politica, può decretarne la pubblicazione a mezzo di un suo atto; se li riscontra nocivi agli interessi nazionali, o per lo meno inopportuni, tralascia qualsiasi pronuncia. Il suo silenzio è, allora, una manifestazione di volontà che produce effetti negativi formali e sostanziali, in quanto che impedisce l'emanazione del decreto di pubblicazione e la conseguente obbligatorietà delle norme in parola.

Ciò è diverso da quanto stabilisce la legge del '30 sui poteri del Capo del Governo di fronte alla norma del Consiglio Nazio-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nale delle Corporazioni, la cui pubblicazione o meno dipende sempre da una espressa manifestazione di volontà, positiva o negativa. La positiva [1] è dalla stessa legge attribuita al Presidente del Consiglio delle Corporazioni, e va compresa in un ordine, atto amministrativo; la negativa è del Capo del Governo, e va compresa in un atto politico, vero e proprio divieto.

Pertanto, sull'indole giuridica dell'atto che il Capo del Governo emana in occasione delle norme della Corporazione non sembra che si possa fondatamente discutere, per negarne il carattere di atto di pubblicazione.

Di sanzione non si può parlare [2], perchè il Capo del Governo non partecipa alla formazione della norma corporativa, non unisce la propria alla volontà delle Corporazioni e del Consiglio delle Corporazioni; trova degli atti già esistenti e perfetti. La sanzione è un elemento dell'atto complesso legge formale; la volontà del Capo del Coverno è, invece, staccata da quella degli organi corporativi ed ha un contenuto tutto proprio.

Nè si può parlare di un atto di promulgazione, perchè, sebbene della promulgazione risulti nell'atto in parola l'attestazione dell'avvenuto intervento di tutti gli organi designati a formarlo, in altri termini la proclamazione dell'esistenza legale dell'atto, pure di essa mancano l'ordine, rivolto ad altri organi, di eseguire la pubblicazione ed, infine, la formula di esecutorietà «mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare». La pubblicazione è fatta dal Capo del Governo col proprio atto, nel cui ultimo articolo è disposto per l'inserzione nella Raccolta ufficiale. Inoltre, il decreto del Capo del Governo non produce gli effetti della promulgazione, ossia l'esecutorietà, ma, piuttosto, l'obbligatorietà delle norme corporative per tutti i soggetti interessati.

Si tratta, dunque, di un decreto di pubblicazione, che pure ha delle caratteristiche rilevanti. Esso è privo della *vacatio legis*, stante che, per l'art. 11 della legge del '34, le sue norme diventano obbli-

[1] Come si è detto al n. 46 del mio *Corso* cit., pag. 145.

[2] Contra: Biagi, *I nuovi sviluppi dell'ordinamento corporativo*, in *Nuova Antologia*, 1935, pag. 201; Petrone: *Il potere regolamentare del Governo e i regolamenti corporativi*, in *Il diritto del lavoro*, 1934, I, 525.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

gatorie quando sono pubblicate. L'art. 2 del decreto 3 maggio 1935 per la disciplina della coltivazione delle bietole dice più chiaramente: « le norme entrano in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale ». Inoltre, mentre, per l'art. 1 comma 1 delle disposizioni preliminari al codice civile, la pubblicazione ha luogo con l'inserzione della legge nella Raccolta Ufficiale delle Leggi e Decreti e nell'annunzio di tale inserzione nella Gazzetta Ufficiale del Regno; e per l'art. 12 comma 4 della legge 20 marzo 1930 le norme del Consiglio Nazionale delle Corporazioni sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale e nel Bollettino Ufficiale del Ministero delle Corporazioni; l'art. 11 comma 1 della legge del '34 stabilisce per la pubblicazione delle norme delle Corporazioni la sola inserzione nella Raccolta Ufficiale. Ma, evidentemente, quest'ultimo mezzo di pubblicazione è incompleto, data la lentezza nella pubblicazione della Raccolta Ufficiale e la difficoltà pei cittadini di procurarsi i relativi volumi. Alla inserzione nella Raccolta devesi, quindi, aggiungere la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale; e, difatti, le norme corporative sino ad oggi pubblicate sono comparse nella Gazzetta Ufficiale.

Si noti ancora un particolare. Mentre per l'art. 8 comma 3 del T. U. 24 settembre 1931, n. 1256 la pubblicazione delle leggi e dei decreti nella Gazzetta Ufficiale serve anche ad annunciare l'avvenuta inserzione degli stessi atti nella Raccolta Ufficiale, la pubblicazione, invece, delle norme della Corporazione nella Gazzetta Ufficiale non ha questo scopo, in quanto che contiene l'ordine della inserzione, che dovrà in seguito aver luogo nella Raccolta Ufficiale.

VIII. – L'obbligatorietà di queste norme corporative si estende o ai singoli appartenenti alle categorie rappresentate in seno alle Corporazioni, o alle associazioni sindacali comprese nelle rispettive Corporazioni (il che si nota specie se le norme concernono dei rapporti collettivi economici), ovvero ai singoli ed alle associazioni sindacali al contempo.

I singoli devono osservarle nelle stipulazioni di contratti individuali; i sindacati nei rapporti reciproci e in quelli coi loro rappresentati.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

L'inosservanza di esse produce la responsabilità, e dà luogo all'applicazione di varie sanzioni.

Dispone al riguardo l'art. 11 della legge del 1934 che « per le sanzioni nei casi di inosservanza di dette norme.... e tariffe, da parte dei singoli, si osservano le disposizioni legislative relative ai contratti collettivi di lavoro ».

Conseguentemente, per l'art. 54 del R. D. 1º luglio 1926, i contratti individuali, stipulati dai singoli datori di lavoro e lavoratori soggetti alle norme corporative, devono uniformarsi a queste norme; le clausole difformi preesistenti o successive alle medesime, sono sostituite di diritto da queste ultime, salvo il caso che siano più favorevoli ai lavoratori. In conformità poi all'art. 10 comma 5 della legge 3 aprile 1926, i datori di lavoro e i lavoratori, che non osservano le norme corporative cui sono soggetti, sono responsabili civilmente dell'inadempimento, tanto verso l'associazione dei datori di lavoro, quanto verso quella dei lavoratori, che stanno comprese nella corporazione. A questa responsabilità civile per danni può unirsi quella penale, in quanto che, per l'art. 509 del C. P., l'inosservanza delle norme emanate dagli organi corporativi è un delitto contro l'economia pubblica, punibile con la multa sino a L. 5000.

Della responsabilità incombente alle associazioni sindacali l'articolo 11 non fa espressa parola.

Tuttavia, possiamo ammettere ch'essa sorga in applicazione dell'art. 55 comma 2, pel quale i sindacati rispondono dell'inadempimento da parte di coloro che sono vincolati alle norme corporative, soci o non soci, in quanto abbiano omesso di fare quanto è in loro potere per ottenerne l'osservanza, e precisamente in quanto rispetto ai soci non abbiano fatto valere il potere disciplinare loro concesso dagli statuti. Certo, non si può ammettere la responsabilità dei sindacati in base al comma 1 e al comma ultimo dello stesso art. 55, in quanto che questi commi contemplano dei rapporti giuridici (obbligazioni assunte in proprio, ovvero a titolo di fideiussione, dai sindacati) del tutto estranei al contenuto delle norme corporative; epperò, l'inapplicabilità di questi commi non influisce sul secondo comma, sendendolo del pari inap-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

plicabile [1]. L'associazione sindacale ha l'obbligo di vigilare sull'osservanza delle norme emanate anche dalle Corporazioni e di esplicare al riguardo il suo potere disciplinare. Se vi manca, ne è responsabile.

L'art. 11 della legge del 1934 è, adunque, assai chiaro nella determinazione delle sanzioni, sebbene attraverso un rinvio, e di conseguenza rende manifesto il carattere imperativo [2] delle norme delle Corporazioni, nonchè del tutto vana rispetto ad esse la ripetizione delle dispute, svoltesi in dottrina [3], circa l'indole, per alcuni dispositiva, delle norme del Consiglio Nazionale delle Corporazioni.

GIOVANNI SALEMI.

[1] Contra: MAZZONI, *La Corporazione*, pag. 68. Della responsabilità dell'associazione sindacale parlano invece: ZANOBINI, *Corso* cit., pag. 328; BARASSI, *Diritto sindacale e corporativo*, Milano, 1934, pag. 500.

[2] Cfr. CESARINI-SFORZA, *Corso* cit., pag. 326.

[3] Vedi il n. 46 del mio *Corso* cit., pag. 145.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

STUDI RECENTI SUL CONCETTO DI SOVRANITÀ

I.

A quest'argomento, sul quale si vanno rovesciando, da parecchi secoli, migliaia di libri, di opuscoli od altre stampe, si è recentissimamente rivolto il lavoro di giuristi italiani, epperò avendo soprattutto di mira le innovazioni introdotte dalla Rivoluzione fascista negli ordini costituzionali dello Stato.

Questa mira o indagine applicata è palese nello scritto del prof. G. MELONI, che ha per titolo: *La teoria della sovranità dello Stato nella concezione fascista,* [1] cómpito preciso e ben delimitato, al quale l'A., che non è nuovo a questi studii, ha dedicato sforzi notevoli e abbondante dottrina; cómpito non facile per i molti ostacoli che occorre superare, tra cui non ultimo quello opposto dalle non rare interferenze tra l'aspetto giuridico e politico dell' indagine.

Anche in questo scritto l' impostazione non è molto diversa da quella che riscontrasi nelle trattazioni di maestri più seguiti e più autorevoli, giacchè l'analisi rivolta a determinare rigorosamente il concetto di sovranità è accompagnata, e forse soverchiata, dalla preoccupazione di segnare, con maggiore o minor rigore, i limiti, entro cui deve svolgersi l'esercizio del potere che si qualifica sovrano; ed è naturale che siffatta preoccupazione si riveli più assillante e interessante quando i limiti riguardino gli ordinamenti recentissimi dello Stato italiano.

Che la sovranità sia una qualifica o un modo di essere del potere statuale è ormai principio – e non da ieri – largamente diffuso nella moderna pubblicistica; ma l' indagine relativa all'esatta formulazione di tal principio è cosa ben diversa dall' indagine rivolta alla determinazione dei modi di esercizio della sovranità in

[1] Negli *Annali della R. Università di Macerata,* 1929, pag. 314 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

un dato ordinamento costituzionale. Per il primo è lecito procedere, in un certo senso e *cum moderamine*, attraverso criteri generali; per il secondo occorre, invece, muovere attraverso criteri speciali e avendo sempre di mira l'ordinamento e il funzionamento di dati organi costituzionali.

L'A. di queste pagine non è di quelli che si compiacciono di belle frasi o s'ubbriacano di parole, e mi sembra che, almeno in parte, abbia, nel corso del lavoro, tenuto presente questa distinzione di capitale importanza. Sin dalle prime pagine egli ammette che il principio fascista della esclusiva sovranità dello Stato non è nuovo nel diritto pubblico italiano (pag. 318), ma in seguito mi pare che la distinzione non appaia abbastanza nitida e sia, talora, perduta d'occhio.

Mi piace, per non mancare di esattezza, riferire il contenuto di tutto il lavoro, giovandomi quando mi paia più opportuno, delle stesse parole del testo; e mi piace innanzi tutto notare che la sovranità è qui concepita, nella sua forma classica, quale esigenza del potere statuale. « Il Fascismo – scrive il Meloni – ha affermato, fin dal suo nascere, che lo Stato deve dominare tutte le forze esistenti nel paese, escludendo la possibilità che le diverse *élites*, sotto forma di partiti politici pullulanti nel regime democratico, penetrino nello Stato o alternativamente o concorrentemente. Il Fascismo ha eliminato tale eventualità di lotta per il potere formando della nazione una sola *élite* attraverso la realizzazione al massimo della potenza e della coesione nell'organizzazione giuridica della società considerata come organismo, che ha una propria vita e proprii fini trascendenti quelli degli individui ed un proprio valore spirituale e storico. Lo Stato, così concepito dal Fascismo, è l'organizzazione giuridica della società, astraendo dagli individui, che in ciascun momento ne fanno parte e debbono essere subordinati ai fini generali proprii dello Stato stesso » (pag. 322 e segg.).

Come si scorge agevolmente da questo brano, lo sforzo di giungere alla determinazione rigorosa di concetti giuridici si accoppia all'affermazione di esigenze o presupposti politici che sorreggono tutto l'ordinamento costituzionale; e tali presupposti o postulati

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

son messi dall'A. nella debita luce e scorti: nella sovranità e personalità dello Stato; nella superiorità dei fini e nella supremazia delle forze dello Stato; nel coordinamento delle forze interne produttive e nella forza espansionale del regime corporativo. Queste note particolari della sovranità dello Stato fascista sono meglio messe in luce in un altro brano, che mi par bene riferire *ad abundantiam*, e dove tali note vengono riassunte nei seguenti termini: « un potere di volere, un potere di comando supremo, per cui la volontà dello Stato è per sua stessa natura superiore ad ogni altra volontà individuale o collettiva esplicantesi sul suo territorio; tale potere impone obbedienza in modo il più assoluto onde è a dirsi che le manifestazioni della volontà dello Stato sono imperative e costituiscono degli ordini; infine tale potere di comando è indipendente ed autonomo, poichè non è influenzato da forze estranee nel suo interno, ed è fonte di ogni potere attribuito ad enti viventi entro lo Stato » (pag. 328).

Fin qui non si fa che ripetere, con altre parole, quel che i pubblicisti del secolo XIX hanno esposto nella dottrina generale dello Stato. Di maggiore interesse è, come ho notato, quella parte che riguarda i limiti opposti alla sovranità anche negli ordini vigenti, limiti che discendono dall'affermazione, che riconduce essi ordinamenti sotto le grandi ali di quell'amplissima e incertissima formola, ch'ebbe così larga e immeritata fortuna presso i pubblicisti del secolo passato, e cioè del *Rechtsstaat* o *Stato giuridico*. Ed io non ripeterò ciò che mi son permesso di scrivere l'anno scorso sui non pochi significati, sulle origini e sul valore intrinseco di questa formola, e mi permetterò di rimandare invece il lettore alla prima parte della *Rivista di diritto pubblico* [1] e di aggiungere

[1] Contro questo scritto e in difesa del *Rechtsstaat* si è drizzato il prof. A. Rapisardi Mirabelli (*Elementi di diritto pubbl. generale*, Roma, 1935, pag. 213 e segg.), il quale, nella sua estrema tenerezza per questo concetto, ha distrutto le mie osservazioni affermando – cosa che avrebbe bisogno di una lunga dimostrazione che riuscirebbe sempre inutile – che il concetto di Stato moderno non è che un attributo dello *Stato di diritto*, e che questo può anche riscontrarsi nel medioevo. Il mio scritto ha cercato di provare e ha provato agevolmente e perentoriamente l'equivocità della formola; del che lo stesso prof. Rapisardi Mirabelli ha dato, forse senza accorgersene, un'altra prova. Negli scritti, ch'egli, difatti, cita in capo alla sua nota, di Bähr e Gneist, la formola ha un contenuto diverso e nell'accezione di quest'ultimo è sospesa all'esistenza di un Governo di partiti. Proprio

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

che il prof. Meloni ha assegnato allo *Stato di diritto* un nuovo cómpito, che viene ad aumentare il numero ragguardevole di quelli affidatigli da giuristi o politici nostrani e stranieri e cioè quello che dovrebb'essere un obbligo essenziale: garentire l'equilibrio delle classi.

Il Meloni non si occupa di quello che dicesi aspetto esterno della sovranità, e, salvo una lunga nota informativa, il suo scritto è interamente dedicato all'aspetto interno; d'onde l'opportunità d' insistere maggiormente sulla teorica dei limiti.

L' impostazione è quella dei più noti pubblicisti e particolarmente dello Jellinek, ma diversa è l'applicazione che vien fatta allo Stato italiano, configurato come Stato moderno o *Stato di diritto*. Anch'egli sente il bisogno di risalire al principio della divisione dei poteri, [1] che altri vorrebbe cancellato di diritto o di fatto negli attuali ordinamenti, e mostra con facilità come la netta distinzione fra organi diversi e la precisa determinazione giuridica della sfera delle loro competenze offra il limite precipuo all'esercizio della sovranità. Ma l'origine di ogni limite risiede, anche per lui, nel principio dell'autolimitazione o dell'autovincolamento dello Stato. Ammettendo tal principio « non si menoma l'essenza della sovranità, neanche nella vasta e profonda sfera concepita dal Fascismo, e può logicamente ritenersi inerente alla sfera individuale un diritto soggettivo pubblico, in grazia dello Stato, che permette l'appello contro le esorbitanze di alcuni suoi organi » (pag. 335). Tutti questi diritti pubblici soggettivi, non esclusi quelli di libertà, trovano anche qui il loro fondamento nell'autolimite dello Stato e nel riconoscere all' individuo la possibilità di cooperare all'esercizio delle varie attività di esso Stato.

Meno felici e meno convincenti mi sembrano i rilievi che il Meloni fa a pag. 326, per giungere alla conclusione, che qualifica

il contrario di quanto accade in Italia, dove, stando allo stesso Rapisardi, esisterebbe quello stesso *Rechtsstaat*, che per altri trova la sua autentica incarnazione anche nelle odierne repubbliche democratiche. Quale e dove sarà l'autentico *Stato di diritto*? E non vi è forse chi pensa e scrive che il perfetto *Stato di diritto* è quello instaurato dalla novissima Germania? E quale giovamento potrà venire alla pubblicistica da una formola dal contenuto così incerto ed equivoco?

[1] Cfr. anche: *Sui caratteri differenziali dello Stato fascista*, pag. 25.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

gli odierni ordinamenti politici come un tipo di democrazia organizzata e controllata dallo Stato. Che lo Stato fascista sia sorto in contrasto con la nozione democratica dell'esercizio del potere; che esso Stato non possa prescindere dall'elemento popolo, e che anzi si eriga sulle masse; che il popolo partecipi, in tal guisa, alla vita dello Stato nell'orbita da questo segnata, non autorizza ad aggiungere a quelle finora escogitate un'altra formola, che offre la stessa incertezza e indeterminatezza. [1] Se dovessi confortare con buoni argomenti questa asserzione sarei costretto a superare i limiti modesti che mi sono tracciato e a uscir fuori d'argomento, per ripetere quanto è scritto a pag. 191 e segg. della 3ª edizione delle mie *Istituzioni di diritto pubblico*, alle quali mi sia permesso di rimandare il lettore benevolo.

In un tema come quello di cui ci occupiamo e i cui termini sono, ormai da gran tempo, analizzati negli aspetti più salienti e nelle diverse applicazioni, non può stupire se lo scritto, di cui ho discorso brevemente, non contenga grandi novità. Esso si presenta, peraltro, senza molte pretese, ha un'andatura semplice e bonaria, che non dispiace e concilia l'animo del lettore, ed è perciò preferibile a certe lunghe abborracciature gonfie di molte pretese e intrinsecamente vacue. Le informazioni bibliografiche sono sempre sicure e aggiornate. Non si citano, come accade più di una volta in certi libri o memorie destinate a sorprendere la buona fede dei giudici di un concorso, opere non lette e non si ostenta la conoscenza di lingue o argomenti che non si conoscono o si conoscono da orecchianti e molto superficialmente; vi è insomma un'aria di mediocre probità preferibile alla boria sfrontata di certi autori, che avrebbero ancora bisogno di leggere e apprendere molto prima di scrivere poco. La seconda parte, in modo particolare, mi sembra condotta con diligenza, e, quantunque dia luogo a qualche difficoltà e presti il fianco a qualche obiezione, mi sembra che vada tenuta presente da chiunque si occupi dell'argomento.

[1] Sui caratteri differenziali dello Stato fascista v. dello stesso autore: *Caratteri generali della struttura costituzionale dello Stato fascista*, in *Annali della R. Università di Macerata*, Vol. X, pag. 28 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

II.

Allo stesso tema, ma con una visione più ampia e sicura dei problemi che si affrontano, con una coscienza più chiara delle difficoltà che s'incontrano, è dedicata la prolusione del prof. E. Crosa al suo corso di diritto costituzionale per l'anno 1932-33, che ha per titolo: *Il principio della sovranità dello Stato nel Diritto Italiano.* [1]

Il Crosa non è nuovo agli studi storici, e la sua lunga e severa preparazione in questo campo così spesso e malauguratamente trascurato dai pubblicisti, giova a meglio raccomandare agli studiosi la sua dotta prolusione.

Mi sia permesso, prima di andar avanti, di osservare che questa ricostruzione storica del concetto di sovranità, quant'altra mai opportuna, non sempre aderisce esattamente ai dati offerti dall'esperienza di parecchi secoli e che, anzi, riesce talora, per necessità, deformata dallo sforzo di convellerla entro i termini angusti degli schemi elaborati dalla moderna pubblicistica e d'interpretarla attraverso la luce artificiale di questi schemi. Ma non voglio anticipare riflessioni e rilievi, che troveranno in seguito il loro posto più adeguato. Conviene prima informare, con la massima brevità e fedeltà, il lettore del contenuto di questa prolusione, che è, a mio modesto avviso, interessantissima.

Il Crosa comincia col riassumere alcuni principii basilari dell'odierno assetto politico che, per la loro straordinaria importanza, vale la pena di riferire alla lettera: « Il dogma della sovranità esclusiva dello Stato costituisce il principio preminente del nuovo diritto pubblico italiano. Significazione rinnovata e vasta per cui si mira a una ricostruzione integrale della potestà dello Stato, non riconoscendo alcuna pretesa supremazia di organi e di elementi estranei, nè sovranità popolare nè sovranità parlamentare nè ammissione di alcuna forza all' interno contrastante al potere dello Stato. Assunzione perciò nello Stato stesso di ogni elemento che giovi ai fini complessi dell'azione statuale e ricostruzione del

[1] Pubblicata nell'*Archivio giuridico* del 1933.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

valore essenziale dello Stato, nel quale, solo ed esclusivamente, le tradizioni, le necessità, l'avvenire della Nazione s' incarnano.

Lo Stato è la realtà tangibile della Nazione, nello Stato la Nazione esiste ed ha la sua vita piena » (pag. 6). Posti questi principii, che trovano congrua specificazione e applicazione nelle conclusioni delle ultime pagine, essi sono messi a raffronto, allo scopo di differenziarli giuridicamente, con quelli contenuti nelle costituzioni, che precedettero l'avvento dello Stato fascista. Le *particolarità strutturali*, per esprimermi con lo stesso linguaggio dell'A., di siffatte costituzioni son colte nella preminenza di un elemento dello Stato, che si traduce nel principio della sovranità parlamentare, di cui offrirebbero esempi caratteristici la costituzione britannica svoltasi dopo la gloriosa rivoluzione, quelle, che trovarono attuazione negli Stati Uniti d'America e in Francia dopo la Carta del 1814 e tutte le altre, che, su questi tipi, si andarono instaurando successivamente; tipi, che più o meno si approssimano all'originario, ma che tutti del pari, avrebbero assunto ed attuato un *concetto exstrastatuale di sovranità*.

Dall'attuazione di questo concetto, dalla sovranità *detenuta* da un elemento dello Stato (popolo) di fronte alla potestà dell'*imperium* pertinente ad esso Stato, deriverebbe un contrasto che non è possibile risolvere altrimenti che rientrando nella via regia aperta sin dal secolo passato dai pubblicisti della scuola germanica, che inserisce la sovranità nella personalità dello Stato concepito quale soggetto di diritto, che riesce, così, a porsi come l'unico ed esclusivo titolare della *summa potestas*. E questa dottrina troverebbe una riprova nella insufficiente nozione dei limiti, posti o elaborati in quelle costituzioni e nelle dottrine volte a illustrarle o a interpretarle, in quanto i limiti dell'*imperium* non risulterebbero in funzione della natura giuridica dello stesso *imperium*, « ma in funzione della sovranità di un elemento » (pag. 11).

Il concetto di sovranità è, quindi, costruito o saggiato – particolare degnissimo di nota – in funzione e in ragione dei limiti, che all'esercizio dell'*imperium* si oppongono; e a maggiore delucidazione del suo asserto il Crosa insiste opportunamente su precedenti storici di primaria importanza.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Questi limiti, che si riconnettono alla tradizione del più recente giusnaturalismo, trovano un'apposita elencazione in quei documenti, che, dietro l'esempio delle dichiarazioni dei diritti francese e americana, dettero le prime basi allo Stato moderno, e furono di duplice natura: formali e materiali. I limiti materiali od empirici sarebbero costituiti dall'esistenza di diritti individuali posti a guarentigia delle eventuali esorbitanze del potere dello Stato, empirici perchè superati dalla più recente formulazione dommatica che scorge l'esistenza di un vero e proprio rapporto giuridico fra i termini in contrasto, individuo e Stato; i limiti formali vengono additati, con maggior precisione, negli stessi documenti, costituzioni, carte o statuti, che contengono i principii fondamentali e direttivi dell'ordinamento e funzionamento dello Stato, e che realizzano quella figura caratteristica di reggimento politico che dicesi Stato moderno, e soprattutto nel principio, così pregno di conseguenze pratiche, della divisione dei poteri. Ma tutti questi limiti formali o materiali, non escluso quello opposto dalla esistenza di un potere costituente, non sarebbero, sotto l'aspetto giuridico, veri e propri limiti, bensì, e solo, limiti opposti al funzionamento di certi organi nell' intento di salvaguardare la sfera di attività e di libertà degli individui, e perciò limiti e guarantigie d'ordine politico.

Da queste premesse storiche intorno ai limiti opposti dai costituenti all'attività dello Stato risulterebbe una disarmonia per la mancata rispondenza della concezione politica all'ordinamento instaurato. D'onde la necessità di un' indagine ulteriore per la ricerca di limiti che sian tali anche sotto l'aspetto giuridico.

A questo punto la prolusione del Crosa, di mano in mano che si approssima alle ultime pagine, si fa sempre più interessante, perchè, abbandonato il terreno dell'esperienza storica, spazia tra le plaghe più vaste dell' indagine giuridica.

Si risale al concetto di sovranità, nella forma elaborata dalla migliore pubblicistica del secolo passato, concetto formale indicante una qualità dell'*imperium*, in quanto esso si pone come originario e assolutamente indipendente; ma si riconosce l'esistenza di Stati non provvisti di un *imperium* cui inerisca siffatta qualità e

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

perciò detti non sovrani. E si procede a quella determinazione dei limiti, che sembra la più alta e assillante preoccupazione di tutta la ricerca, determinazione che deve risultare dalla esatta intelligenza della natura dell'*imperium*. A tal uopo occorre configurare, avendo di mira un dato ordinamento giuridico, due ipotesi relative alle manifestazioni dello *imperium*: nella prima lo Stato è posto di fronte a un termine privo di capacità e personalità, e il rapporto si esaurisce in un comando assoluto, malgrado la protezione riflessa che possa derivare per le manifestazioni dell'*imperium* regolate da esso diritto; nella seconda l'altro termine ha di fronte allo Stato una precisa configurazione giuridica, che deriva dall'ordinamento, il quale precisa la posizione dell'uno e dell'altro termine del rapporto. Attraverso queste ipotesi, il Crosa è convinto di essersi aperto un sentiero per giungere certamente e sollecitamente a posizioni e conclusioni preferibili a quelle formulate dalla precedente dottrina, non esclusa quella dell'autolimite, ch'egli respinge, come quella che considera un sol termine del rapporto e non riesce a fissare un limite effettivo, perchè un auto-limite riscontrasi anche nello Stato precostituzionale.

Occorre, dunque, andare innanzi nella ricerca della natura dell'*imperium*, che « deve procedere dalla posizione in cui la volontà giuridicamente rilevante dello Stato si pone rispetto al secondo termine con il quale istituisce rapporti, secondo il diritto positivo in atto ». Occorre gettar in mare coraggiosamente qualunque ingombro di conoscenze o reminiscenze storiche e muovere, sempre tenendosi saldi e diritti sul terreno della positività, alla scoperta del concetto giuridico di sovranità. Il Crosa è abbastanza accorto per non vedere, che, ad onta di questi suoi nobili intendimenti, naviga in una zona molto limitrofa, e forse più che limitrofa, a quella del puro diritto o del diritto posto, se meglio vi piace, costretto com'è a rifarsi, sempre allo scopo di fissare quel concetto, alla nozione di Stato moderno, com'è venuta configurandosi tra i pubblicisti della seconda metà del secolo passato, al concetto di personalità dello Stato e simili, che non hanno un senso se non al riflesso o alla luce di presupposti o esigenze politici.

Si tratta, in breve, d' insistere sul concetto di limite, derivan-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

dolo da quello di persona giuridica, per configurare lo Stato moderno *come una corporazione di subbietti giuridici*, che in quanto e perchè persona, costituisce un limite all'*imperium*. Non autolimite, ma capacità giuridica; e così si ritorna pian piano e bel bello sotto le grandi ali del simbolo disegnato, per la prima volta, con mano maestra attraverso i secoli, dalla genialità della dotta Germania: il *Rechtsstaat*. « La dottrina dello Stato di diritto, – scrive l'A. a pag. 25 – onore veramente della scienza pubblicistica, interpreta il concetto della limitazione dell'*imperium*, in quanto la norma, espressione e manifestazione dell'*imperium* sovrano, costituisce un legame fra lo Stato e il subbietto con cui istituisce i rapporti, la personalità dello Stato, per le esigenze stesse della sua propria natura, ossia per una necessità tecnica che non può annullarsi senza che si annulli in pari tempo la sussistenza dello Stato, in quella precisa struttura, trasforma la forza coattiva in un potere giuridico ».

Con questo brano molto significativo ha termine quella che potremmo chiamare parte generale del lavoro, e si passa alla parte speciale, che è quella riguardante la sovranità dello Stato italiano.

L'applicazione dei principii posti in antecedenza riesce molto agevole, avendo particolarmente di mira quella somma di rapporti costituenti quello che dicesi Stato corporativo ch'è organizzazione del popolo, in base e in conseguenza di precise norme giuridiche. La capacità attribuita da esse norme ai singoli o ai gruppi deriva dalla suprema capacità dello Stato, che, in quanto suprema e originaria, produce e domina ogni altra sorta di capacità ed è, quindi, sovrana.

« La sovranità raffigura così l' integralità dell'*imperium* com'è dovuto dal concetto di essa e dalla sua funzione nello Stato » (pag. 26).

Anche nella conclusione di questa seconda ed ultima parte l'A. insiste nel riconoscere, con la più autorevole dottrina, la sovranità come qualità giuridica designante la posizione dell'*imperium*, originario indipendente e soprastante a gruppi o individui; ma insiste anche, nella chiusa del suo discorso, sulla posizione

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

del popolo dato dai soggetti di diritto che lo compongono e che, in quanto tali, limitano, nell'ordinamento corporativo, il potere supremo o la sovranità dello Stato. Le ultime parole sono – dietro l'autorità in questa materia un po' traballante del filosofo Del Vecchio – un richiamo al più puro distillato del liberalismo politico e cioè al *Rechtsstaat*, di cui lo Stato fascista sarebbe nuovissima e fedelissima attuazione.

Mi sia lecito, arrivati a questo punto, fare alcune riflessioni e osservazioni, che mi son venute in mente leggendo queste pagine, in cui lo sforzo di districarsi ed epurarsi da ogni scoria o impurità politica, per cimentarsi nell'agone del puro diritto è, anche là dove non riesce all'intento, molto degno di ammirazione.

E, innanzi tutto, potremo domandarci: sino a qual punto potrà legittimarsi il contrasto tra sovranità statuale e sovranità extrastatuale, che costituisce come il fulcro o la chiave di volta di questa ingegnosa costruzione? Potremo, anche dopo le sistemazioni più recenti, scorgere un'antitesi o una contraddizione tra la sovranità dello Stato e la sovranità popolare? La dottrina dei grandi maestri, non certo sospetti di molta tenerezza per le ideologie democratiche, specie se di marca francese, ha ormai superato, e da gran tempo, questo apparente dissidio, riannodandosi alla concezione prevalente, anche in Italia, dello Stato persona giuridica, soggetto astratto, che esprime la sua volontà o attività mediante organi appositi.[1] La possibilità della coesistenza della sovranità dello Stato e della sovranità popolare è dedotta da una sistemazione e interpretazione delle norme e dei principii vigenti nelle costituzioni a tipo democratico, così rigorosa, che non sarà facile distruggere con poche e affrettate lucubrazioni. Organo sovrano e Stato sovrano sono, come ha giustamente osservato G. Jellinek, due cose profondamente diverse; e nulla vieta di considerare, in certi paesi, lo Stato come soggetto della sovranità e il popolo, nella qualità di organo, come investito dell'esercizio di siffatto potere.

[1] G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1905, pag. 443 e segg.; REHM, *Allgemeine Staatslehre*, pag. 151 e segg.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

La sovranità può, dunque, benissimo appartenere allo Stato, che vive e si esprime attraverso i suoi organi, e questa non patisce negazioni o menomazioni se l'ordinamento costituzionale ne attribuisce l'esercizio all'uno o all'altro organo. E questa dottrina sembra tanto più fondata quanto più labile ed arbitraria si appalesa la distinzione e l'antitesi fra sovranità statuale ed extrastatuale; giacchè la presunta sovranità extrastatuale non è che una forma peculiare, un modo di esprimersi della stessa sovranità dello Stato. La nozione unitaria, il concetto di persona suprema non è affatto menomato dalla circostanza che l'ordinamento contempli e regoli l'attività di un organo supremo (*oberster*) in quanto esso si pone e agisce sempre come organo dello Stato.

Più incerta e più debole mi sembra la posizione assunta nel problema dei limiti opposti al concetto o all'esercizio della sovranità.

Io non ho bisogno di ricordare al Crosa, che in questa materia può essermi buon maestro, come il problema dei limiti debba esser posto storicamente, e come esso sia, in un certo senso, estraneo alla determinazione logica dello stesso concetto. Non ho bisogno di ricordargli che nelle sue prime e classiche formulazioni potè e dovette, anzi, prescindere da un' idea di limite che non fosse nascosto fra gli oscuri meandri della coscienza del principe o disperso nel *mare magnum* del diritto divino o naturale. Se una coscienza più progredita e una giurisprudenza più oculata hanno sentito imperioso il bisogno di tracciare e assegnare questo o quell'altro limite, non è certo avvenuto per una *costruzione* più rigida del concetto di sovranità, che dal Bodin a noi non ha modificato gran che la sua forma e il suo contenuto, bensì dietro l'avverarsi e l' incalzare di avvenimenti, che quei limiti imposero e impongono. Ma il Crosa incalza a sua volta e insiste sulla natura dei limiti che apprezza o deprezza, ponendosi o credendo di porsi sotto l'angolo visuale del puro giurista e avendo di mira i dati e le esperienze del diritto positivo; e nulla è più interessante e desolante di questo sforzo continuo per conservare il buon nome e distinguersi dai ciarlatani, tenendosi stretto ai presupposti della dommatica labandiana, di voler procedere sempre con gli occhi

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

rivolti a quel diritto e con gli orecchi chiusi ad ogni altra estranea suggestione, e il bisogno di richiamare e avvalorare principii o presupposti che quel diritto superano e ogni sforzo deridono. Gli è che limiti formali o limiti materiali, qualunque possa essere il valore e la fondatezza di questa distinzione – e ciò riconosce lo stesso A. –, diritto di libertà, carte o Statuti, potere costituente e via dicendo, non sono che la mèta delle varie tappe segnate dalla lotta impegnata negli ultimi tre secoli dal diritto naturale per circoscrivere entro limiti sempre più angusti il potere assoluto del principe. Ma questi limiti non sarebbero rigorosamente giuridici e, non riescono a soddisfare l' intelletto del puro giurista, che deve, quindi, andare in cerca di altri più saldi e più conformi alle esigenze della pura dommatica.

Che cosa fa questa dommatica?

Si è visto in precedenza. Configura due ipotesi, e fra di esse costringe, *obtorto collo*, tutte le esperienze passate e future. Dopo avere ammazzato e inumato convenientemente la dottrina dell'autolimite, sempre salda sul terreno della *positività*, pone contro l'*imperium* o un termine senza personalità e per conseguenza mero oggetto di esso *imperium*, o un termine dotato di personalità, che è, quindi, in grado di costituire un rapporto giuridico perchè esattamente configurato e determinato da apposite norme, che oppongono un limite all'esercizio di esso *imperium*. Da un lato la sovranità assoluta, dall'altro quella ordinata e limitata. E che questo schema abbia una certa rispondenza nella realtà nessuno vorrà o potrà negare. Quel che potrà agevolmente contestarsi sarà il contrasto, l'antitesi spiccata tra questi due tipi, che, lungi dal riscontrarsi nella loro logica purezza, degradano e si frangono in una serie indefinita di tipi, in cui la posizione dei due termini non è così netta e assoluta, come la dommatica pura intende e vorrebbe fare intendere.

Lo storico si vede, a questo punto, improvvisamente afferrato dal giurista che gli benda gli occhi violentemente, per modo che non vede ciò che ognuno potrebbe vedere, e dimentica che il passaggio da una ipotesi all'altra si è compiuto e si va compiendo faticosamente per gradi e, attraverso questi gradi, l'umanità ha

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

assegnato all'esercizio dell'*imperium* minori o maggiori limitazioni. E non si accorge che i presupposti basilari, elaborati in Germania e in Italia dalla pubblicistica del secolo passato, hanno una spiegazione adeguata nel tentativo e nel bisogno di contenere l'esercizio dell'*imperium* entro siffatte limitazioni. La dottrina della personalità giuridica dello Stato, quella dell'autovincolamento dei diritti pubblici soggettivi, e altre ancora non sono che un risultato di quel tentativo e un prodotto di quel bisogno. Che queste limitazioni abbiano assunto durante il secolo decimonono veste e carattere giuridico, non toglie che anche prima dello instaurarsi dello Stato moderno possano riscontrarsi altri limiti, quantunque minori e di minore importanza. Ciò nulla toglie e nulla aggiunge al problema e al concetto di sovranità, che non riceve, a mio modesto avviso, alcuna luce, anzi si complica e si annebbia attraverso queste ipotesi suggerite dalla pura dommatica. La quale non ci fa (sia detto con sopportazione) una bella figura quando la si vede prostrata ed estasiata davanti a quell' idolo foggiato dal giusnaturalismo tedesco e non tedesco che fu il *Rechtsstaat*, parola che vuole esprimere non tutto ciò che lo Stato è nel suo organismo e assetto positivo, ma ciò che dev'essere. E non per nulla e non a caso uno tra i primi e più celebri maestri ha scritto: *Der Staat soll Rechtsstaat sein.* Lo Stato dev'essere Stato di diritto. [1] Esigenza etica e politica del tutto estranea all'orbita della pura dommatica.

La conclusione di tutta la prima parte di questo discorso aderisce, come si è visto, nel definire il concetto di sovranità, alla dottrina più seguìta, ma pretende di avere determinato nettamente e precisamente anche il concetto di limite, poggiandolo su quello della personalità dello Stato e dei soggetti che lo costituiscono. Col che non si fa che spostare anzi che risolvere i termini del problema, perchè resta sempre a vedere se lo Stato sia tenuto a rispettare i limiti imposti dal suo diritto all'esercizio dell'*imperium* da una necessità tecnica o dalla sua stessa natura di Stato moderno, che non è la stessa cosa, che val quanto dire dai prin-

[1] È il concetto dello Stahl, seguito dallo Gneist, *Adel und Ritterschaft in England*, pagg. 33, 105.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

cipii che lo sorreggono e presiedono alle stesse norme da esso poste.

La conclusione della seconda parte mi sembra che aderisca meglio alla realtà; ma non mi pare che il limite alla sovranità dello Stato sia posto solo ed esclusivamente dalle norme relative all'ordinamento corporativo.

Se la sovranità, del resto, è, in sè concepita, la qualità giuridica designante la posizione dell'*imperium*, l'originarietà, l'indipendenza e la prevalenza su gruppi ed individui, che tuttavia riconosce quali soggetti di diritto, mi sembra che la sovranità dello Stato italiano non sia intrinsecamente diversa da quella di ogni altro Stato, che sia veramente tale e che incontri quei limiti caratteristici di quella forma di convivenza politica che dicesi Stato moderno. La differenza non può riscontrarsi nel concetto che è quello che è per qualunque Stato, come dimostra la stessa nozione o definizione che di essa dà il Crosa, ma nel limite, che val quanto dire nel modo di esercizio, nella ricerca dell'organo o degli organi attraverso cui essa si esprime; giacchè la storia e la logica dimostrano che il limite rappresenta qualcosa di secondario e posteriore nel concetto di sovranità, che nel suo momento iniziale e vitale prescinde e vuol prescindere dall' idea di limite.

III.

Le memorie, di cui abbiamo fin qui fatto cenno, non foss'altro per la loro brevità, non hanno la pretesa di esaurire in tutti i suoi aspetti l'argomento di cui si occupano. Questo cómpito, in verità molto arduo, si è assunto recentemente uno scrittore italiano, che ha sentito il bisogno di pubblicare, a parecchi anni di distanza da quello del Raggi, un lungo saggio sulla sovranità; [1] ma nono sembra che la mole imponente di queste trecento e più pagine rechi un notevole contributo al diritto pubblico, in genere, e all'argomento trattato in ispec'e. Molto lungo e poco utile sarebbe seguire nelle singole parti l'orditura del volume,

[1] V. ZANGARA, *Saggio sulla sovranità*, Roma, 1932.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

il quale affronta una serie di problemi che con quello della sovranità sembrano più o meno strettamente legati. In conclusione e in realtà non si fa un passo in avanti e si finisce per aderire alla vecchia dottrina, che pone, come essenziale al concetto di Stato o di potere dello Stato, la qualifica di sovrano. Siamo in un campo in cui il difetto di conoscenze storiche, che spesso è facile notare anche negli scritti di insigni pubblicisti, produce le stesse conseguenze deleterie e costringe ad aggirarsi in un labirinto senza trovare la via dell'uscita. Il filo conduttore di questo labirinto è proprio nella storia; e non sarà mai abbastanza ripetuto che il concetto di sovranità, intorno al quale il giurista si è compiaciuto talora di erigere costruzioni, che, in fondo, non dicono nulla, è di quelli che si possono determinare e comprendere solo storicamente.

Per concepire la sovranità come qualifica essenziale e indispensabile dello Stato occorre dimenticare o ignorare che questo concetto è nato e si è affermato come espressione di un'esigenza politica, intesa a difendere, impinguare o rafforzare il potere dello Stato o del monarca, e che ha dovuto, prima di comporsi nella forma limpida e classica raggiunta dopo la nota formulazione di J. Bodin, lottare contro gli ostacoli di varia forza e di vario genere che non ha superato d'un tratto e in un sol giorno. La storia più recente delle istituzioni politiche, specie della Francia e della Spagna, è, a tal proposito, assai istruttiva e probante. Tanto nell'una quanto nell'altra è facile notare come la lotta vittoriosa, impegnata dalla Corona contro i nobili o altri corpi, e il conseguente affermarsi del potere assoluto abbiano, in modo decisivo, contribuito alla formazione della dottrina dei giuristi che concepiva il potere del monarca come potere supremo; e ciò spiega perchè all'inizio dell'evo moderno siffatta dottrina sia particolarmente intesa a sorreggere o corroborare quella forma di reggimento politico che fu detta monarchia assoluta.

Non v'ha sottigliezza di giurista che possa negare o minorare l'importanza di questi fatti, per non vedere che lo Stato esisteva anche prima che questi fatti accadessero e anche avanti che l'intelligenza degli uomini scoprisse fra le sue membra i segni palesi

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

della sovranità. E se mi fosse lecito di rivolgere qualche monito ai giovani pubblicisti, li pregherei, prima di tutto, di prestare molta attenzione a questi e ad altri fatti, e li avvertirei che il pericolo più grande che possa incombere al giurista è quello di straniarsi dalla storia e di appagarsi di semplici schemi o di vuote forme, che non sapranno mai avere un senso, che quando avranno saputo affondare le loro radici nella storia.

IV.

Occorre, dunque, risalire alla storia, la quale ci pone in grado di formulare alcuni principîi, su cui la dottrina potrà pacificamente convenire, e da cui conviene prendere utilmente le mosse per ogni indagine successiva:

1) Il concetto di sovranità è di formazione abbastanza recente, e appena verso la seconda metà del secolo XVI la dottrina ha cominciato a considerarlo quale carattere essenziale e necessario della potestà dello Stato.

2) Il concetto di sovranità è nato dal contrasto disegnatosi, particolarmente agli inizî dell'evo moderno, fra il potere dello Stato e altre autorità o comunità, ch'esso ha cercato di assorbire o respingere e su cui ha finito per dominare.

3) Il concetto di sovranità è sorto, in vista e quale attributo dello Stato unitario, prima che vicino a questo venissero a costituirsi forme di Stato composto.

La prima conseguenza di queste premesse è che il cosiddetto Stato sovrano non è che un tipo della serie, un momento particolare dello svolgimento, una fase determinata e se si vuole più progredita dello stesso concetto di Stato. E gli sforzi che la dottrina, specie nelle sue prime manifestazioni, ha compiuto per avvolgere questa forma tra le maglie impenetrabili dell'assoluto o dell' illimitato, hanno una spiegazione adeguata nelle contingenze storiche testè ricordate.

A testimonianza della verità di questo asserto ci si offre, prima fra tutte, l'opera di J. Bodin, scritta in Francia, quando la mo-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

narchia era in procinto di superare la lunga crisi di crescenza ch'ebbe il suo culmine nelle guerre di religione, e diretta a teorizzare e consolidare il potere assoluto. In essa la sovranità (*maiestas*) *est summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*, potestà suprema, che, quantunque incontri un limite esplicito nelle norme o nei principii del diritto divino e naturale, non è tuttavia circoscritta o limitata da legge di sorta, giacchè, per esprimerci con le stesse parole del Bodin, nessuno ebbe mai a definire *quid sit absoluta vel potius soluta lege potestas.*[1] Questo limite non può concretarsi nè nella legge, nè in un potere più alto, nè nel tempo. La sovranità è tale perchè vuole o agisce o decide, in ultima istanza, per virtù intrinseca e propria.

Posizione analoga alla cennata è quella assunta nel *De iure pacis ac belli* da U. Grozio (I, III, 7), quando scrive: *summa potestas civilis illa dicitur, cuius actus alterius iuri non subsunt, ita ut alterius voluntatis umanae arbitrio irriti possint reddi.* Ma in essa è esplicito o più esplicito un motivo che la pubblicistica moderna saprà sapientemente tesoreggiare. La sovranità inerisce in primo luogo allo Stato, concepito quale società perfetta, che ne sarà il *soggetto comune*, mentre il *soggetto proprio*, in armonia con le leggi o le consuetudini di ciascuna nazione, sarà una persona unica o un corpo speciale.[2]

Ma la formulazione più rigida e coerente della dottrina della sovranità, quella che maggiormente ha influito sullo sviluppo del pensiero politico del secolo XVIII e XIX, è da ricercarsi nell'opera di T. Hobbes. È noto come dalla premessa di una convenzione originaria, in vista della pace comune e della comune difesa, che in ultima analisi darebbe luogo a una perpetua rinunzia dei proprî diritti naturali a favore di un uomo singolo o di una collettività, egli sia giunto alla conclusione dell'assoluto potere dello Stato come necessaria garanzia dell'ordine e della pace sociale, e non è men noto come alla formulazione di questa e altre dot-

[1] *De republica*, I, VIII, 123, 132. Intorno ai limiti opposti all'esercizio della sovranità, v. anche: III, III, 461, ov'è un accenno a quelli relativi all'obbligo di obbedienza imposto ai magistrati.

[2] II, III, 1.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

trine non fossero state estranee le vicende politiche che si svolsero in patria verso la metà del secolo XVII. Che lo Stato abbia origine istituzionale od origine violenta poco importa per determinare la natura del suo potere o meglio del potere del sovrano persona singola o collettiva, potere assoluto di fronte a cui ai sudditi è assegnata una posizione meramente passiva, e che non è nemmeno legato o limitato dai vincoli o dalle circostanze extralegali che hanno un peso nella dottrina del Bodin. La sovranità è l'anima dello Stato, essa è perpetua e irresponsabile, da essa deriva il potere di legiferare, giudicare o amministrare non che il diritto di pace e di guerra; e tali diritti sono così inerenti alla sovranità che mai potranno da essa separarsi o comunicarsi altrui. E sebbene la sovranità inerisca necessariamente allo Stato, qualunque possa essere la sua forma di governo, essa è, per così dire, più intera e perfetta nella monarchia assoluta, forma che anche in Inghilterra, stando all' Hobbes, è più di ogni altra raccomandabile per motivi storici e giuridici.[1] Lo Stato così concepito e in quanto sovrano è l' istituzione e il potere e la forza più grande ch'esista sulla terra, il Leviathano irresistibile. *Non est potestas super terram quae comparetur ei.*[2]

Da questa formulazione, svolta con la pretesa di applicare i canoni di un metodo geometrico o matematico tanto raccomandato in certe scuole della giurisprudenza del secolo XIX, e in questa formulazione hanno inizio ora dice tutte le altre di contenuto teocratico o democratico, che successivamente si ebbero fino alle prime forme di governo costituzionale che seguirono alla rivoluzione francese; e non è questo il luogo di seguire siffatto svolgimento per ogni fase e per ogni sfumatura. Assai più modesto è il compito di queste note, che hanno di mira direttamente e precipuamente le controversie che nella più recente pubblicistica si sono svolte intorno al concetto di sovranità.

Le controversie non sono recenti, nè recente è la tendenza a eliminare dal campo della pubblicistica, come inutile e dannoso, lo stesso concetto di sovranità. Basti ricordare il nome di En-

[1] Beonio Brocchieri, *Studi sulla filosofia politica di T. Hobbes*, pag. 167.
[2] *Leviatano*, traduz. Vinciguerra, I, c. XVIII, XXI.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

rico Ahrens, il quale, nella seconda parte della sua *Dottrina generale dello Stato*, si augurava, molti anni or sono, che questa parola dal molteplice significato, venisse, nell' interesse e per il progresso della scienza, abbandonata e soccombesse sotto il peso delle colpe commesse in suo nome.[1] Ma la parola, radicata nell'esperienza di circa quattro secoli, resiste ad onta delle tendenze denegatrici che, specie in questi ultimi decenni, si sono raffinate e moltiplicate.

La dottrina è, dunque, nelle sue correnti più autorevoli, in Italia e fuori d' Italia, ancora fedele al vecchio concetto di sovranità; ma non sembra ch'essa abbia avuto, per lo meno agli inizî, chiara coscienza delle conseguenze cui sarebbe giunta, una volta ammesso o concesso che la sovranità non è, come a lungo credette la vecchia dottrina, carattere essenziale e indispensabile dello Stato, e una volta riconosciuto che vicino alle forme di Stato sovrano possono esistere e coesistono forme di Stato non sovrano. Con questa osservazione, più che suggerita imposta dalle nuove esperienze ed esigenze politiche, si apriva o agevolava inconsciamente la via alla diffusione di tendenze denegatrici. Se lo Stato è ed esiste come tale anche senza quella particolare qualifica che conferirebbe al suo potere una speciale fisionomia, quale importanza potrà più avere il concetto di sovranità? E se esso non è che una circostanza o una coloritura che potrà mancare allo stesso potere senza che per questo finisca di esistere lo Stato, dove andrà e dove potrà fondarsi la sua autonomia?

Rispondere a queste domande significherebbe anticipare inopportunamente le conclusioni di questo scritto. Occorre, invece, rifarsi alla migliore dottrina e seguirla, per sommi capi, nei suoi atteggiamenti più autorevoli e significativi.

Non credo di fare un torto alla nostra pubblicistica, la quale ha, per altro, notevolmente contribuito al progresso delle scienze giuridiche, se mi permetterò di richiamare, innanzi tutto, l'attenzione del lettore sull'opera dello Jellinek, che ha avuto anche fra noi non pochi seguaci coscienti e intelligenti. Giacchè i termini e la soluzione del problema, posti nell'opera che abbiamo

[1] *Bibl. di scienze polit.*, VII, pag. 607.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

avuto occasione di ricordare più di una volta in precedenza, ritornano, più o meno semplificati o elaborati, spesso in opere di altri autori.

Il merito più grande dello Jellinek è, a mio modesto avviso, quello di avere, se non prima, più chiaramente mostrato la formazione storica del concetto di sovranità, il suo originarsi dall'urto con altre forze o aggregati concorrenti o contrastanti. Occorre, anzi, notare ch'egli è indotto a conservare nella sua sistemazione, un posto notevole a siffatto concetto solo da motivi e considerazioni storiche o tradizionali, senza di che è lecito supporre ch'egli si sarebbe deciso ad abbandonarlo. [1]

Il concetto di sovranità è, comunque, determinato in ragione e in rapporto a quello di potere dello Stato (*Staatsgewalt*). La possibilità di comandare incondizionatamente, di costringere all'obbedienza per l'attuazione di determinate finalità caratterizzano questo potere. La sovranità non è che una qualifica, un modo di essere dello stesso potere, in quanto esso, vuoi all'interno, vuoi nei rapporti con altri Stati, non conosce limiti di dipendenza o di subordinazione, e appare, quindi, come il più alto potere illimitato e illimitabile, tranne che per autodeterminazione. La sovranità è una e indivisibile; non può esisterne una parziale, sminuita, limitata o relativa. [2] Ma essa vale ed è concepita come un diritto; non solo ma siffatta concezione è riannodata, con un procedimento alquanto discutibile, alle prime formulazioni dell'assolutismo e del giusnaturalismo. D'onde la conseguenza di limiti a essa imposti non soltanto dalle norme o atti che dispiegano la loro efficacia nel campo del diritto internazionale, ma anche da quelle contenute nell'ordinamento giuridico dello Stato cui spetta il godimento e l'esercizio di un tal diritto; il quale, a dir breve, si concreta nella esclusiva capacità di autodeterminazione e autovincolamento giuridico. [3]

Non meno grande è stata, anche presso di noi e anche in questo argomento, l'influsso di un altro grande maestro tedesco,

[1] Pag. 421 e segg.
[2] Pag. 46 e segg.
[3] *Ibidem*, pag. 467.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

che ai problemi generali ha dedicato non poca parte del suo notissimo *Diritto pubblico dell'impero tedesco*. La precisione del linguaggio e la logica impeccabile, che sopra ogni altra qualità, quantunque non sempre e allo stesso modo vicine, come nello Jellinek, all'esperienza storica, raccomandano tuttora la lettura di quest'opera, gettano, certo, una gran luce sul problema della sovranità, anche se si opponga ch'esso non riesce ad avere una soluzione definitiva.

Anche il Laband si riconnette, come lo Jellinek manifestamente al pensiero dell'Albrecht e del Gerber, e addita nella sovranità una speciale qualità uno speciale attributo dello stesso potere dello Stato; il quale, nella sua pienezza e perfezione, è sempre sovrano, ma può anche essere Stato, pur avendo un potere non dotato di quella speciale qualifica o di quello speciale modo di essere. Lo Stato è tale non perchè il suo potere è sovrano ma perchè comunità dotata di un potere speciale e distinto che non ha riscontro in quello di altre comunità. Questo carattere differenziale è colto nel potere di dominio, in quello che i Romani chiamavano *potestas*. Non nell'esistenza di diritti propri e incontrollabili, non nello scopo o in altri elementi analoghi è possibile riscontrare una rigida linea di diversificazione, ma soltanto nella potestà di dominare (*herrschen*), che significa avere il diritto di comandare a persone fisiche o giuridiche di fare o non fare, di dare determinate prestazioni e di costringerle all'obbedienza. In ciò sta la differenza specifica dello Stato, perchè solo in esso ci è dato scoprire questo speciale potere di dominio sugli uomini.

La sovranità non è, dunque, un carattere essenziale dello Stato; e le testimonianze storiche, che il Laband adduce per confortare il suo asserto, sebbène meno abbondanti, non riescono per ciò meno conclusive di quelle addotte dallo Jellinek. Essa non può determinarsi, come il concetto di potere, in maniera positiva ma solamente per via negativa. Il concetto di sovranità richiama difatti spontaneamente a quello d' indipendenza, di carenza, di subordinazione di fronte ad altro potere, negazione di un potere più alto cui si debba sottostare, essa non ha, nè potrebbe avere un contenuto positivo. La negazione di *qualsivoglia potere più*

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

alto ci costringe ad ammettere ch'essa ha carattere assoluto, o è o non è, e non è quindi suscettiva di aumento o di diminuzione. È impossibile ammettere l'esistenza di una sovranità divisa, relativa, o dipendente, tutte frasi che esprimono vere e proprie contraddizioni in termini. Non esiste che la sovranità e la non-sovranità. Se lo Stato è, per qualche rapporto, sottoposto al potere giuridico di un potere più alto, ed ha tuttavia un diritto d'imperio sopra uomini liberi o collettività di uomini liberi, sarà Stato non sovrano, se offra, invece, i caratteri testè accennati, sarà certamente da considerarsi come Stato sovrano. Qui soccorre a puntino l'insegnamento del Gerber, il quale colse nella sovranità un attributo del potere statuale perfetto. [1]

Questa dottrina, nei termini suesposti o con qualche lievissima variante, ebbe, in patria e fuori, per lunghi anni largo seguito, e potè opporre una resistenza vittoriosa agli attacchi, che le si sferrarono contro da varie parti e in varî modi, prima per ricacciarla e risparmiarla solo nel campo del diritto internazionale, poi per escluderla anche dall'orbita delle relazioni interstatuali, ove, anzi parve più inutile e assurda.

Il motivo che mosse e nutrì i primi di simili attacchi fu di natura esclusivamente logica, e si espresse sommariamente nella proposizione che considerava il concetto di sovranità come inutile tautologia, in quanto non faceva che ripetere quel che già era contenuto nel concetto di potere statuale, nel senso elaborato dalla più accreditata pubblicistica. Ma in seguito altri e più forti motivi agirono sempre allo stesso scopo di osteggiarlo ed eliminarlo: i mutati rapporti dell'odierna vita pubblica, il diverso contenuto dell'*imperium*, le sue progredienti limitazioni e il continuo allargarsi, nell'àmbito dell'attività dello Stato, di funzioni che in verun modo potrebbero ricondursi a quella del comando (istruzione, beneficenza, igiene, ecc.), e infine, il principio della supremazia della legge che reclamava, nell'odierno periodo d'incivilimento, a sè l'attributo della forza più alta e più irresistibile, cui avrebbe dovuto piegarsi anche e più di tutti lo Stato moderno.

[1] Ediz. franc., I, pag. 110 e segg.; REHM, *Allgemeine Staatslehre*, pag. 62.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Tutto ciò dovrebbe indurre a rimuovere dal campo della pubblicistica quel concetto, che può vantare la vita di parecchi secoli ma che non sarebbe più consono alle esigenze dell'odierna pubblicistica, e che potrebbe, se mai, trovare un posto più adeguato nel campo dei rapporti interstatuali. La sovranità tolta dalle spalle della personalità statuale verrebbe così a cadere più giusto su quelle della comunità o meglio dell'ordinamento internazionale.

Gli attacchi svolti all'inizio sopra unica fronte si sono, così, in seguito, di mano in mano aumentati e sviluppati sopra un fronte più vario e più esteso; e non breve è stato il cammino che la critica ha percorso, dalle prime avvisaglie dell'Ahrens e del Seydel agli assalti travolgenti del Kelsen e della scuola viennese.

In quell'inizio non mancò chi, identificando a torto il concetto di sovranità col potere assoluto e rifacendosi troppo rigidamente alle sue prime formulazioni, volle far credere che non potesse e non dovesse più trovar posto nella moderna pubblicistica tutta imperniata sul concetto di Stato moderno. [1] Ma gli attacchi più degni di nota, come quelli ch'ebbero in seguito più ampio sviluppo e maggiormente alimentarono l'opera del Duguit, mossero dalla recisa negazione dell'unità e della personalità giuridica dello Stato, che veniva a configurarsi come un mero rapporto di diritto che intercede fra il titolare del potere che esercita l'impero e i destinatari dei comandi di esso impero viventi in un dato territorio. Il concetto di sovranità è, così, sebbene distinto, riassorbito in quello di potere statuale, è lo stesso potere in quanto ha la forza di emanare ordini cogenti e ineluttabili, *Herrschaft und Souveränität ist ein und dasselbe*; [2] e il potere in quanto assoluto, cogente e ineluttabile – una volta tanto il Lingg si trova d'accordo col Laband – è il segno caratteristico e diversificatore dello Stato. La sovranità non è, dunque, altro che una qualifica del potere d'impero; non un diritto, ma un presupposto dello stesso diritto; rapporto o possibilità di agire in un dato modo e in un dato senso. [3]

[1] PREUSS, *Gemeinde, Staat, ecc.*, pag. 135, 266 e segg.

[2] LINGG, *Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre*, pag. 235. In senso analogo: MINGUZZI, nell'*Archivio di diritto pubblico*, 1892, pag. 1 e segg.

[3] *Ibidem*, pag. 122.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Dalla concezione, che scorge nello Stato non una persona ma un semplice rapporto, è abbastanza agevole il passaggio a quella che lo configura quale ordinamento giuridico e con esso lo confonde. È risaputo che l'aspetto essenziale e fondamentale di tutta la sistemazione del Kelsen sta appunto in questa confusione e identificazione dell'un termine con l'altro. Se lo Stato deve risolversi nel suo ordinamento giuridico, la qualifica di sovrano deve necessariamente subire la stessa sorte e per conseguenza spostarsi dall'uno all'altro termine. Non dunque lo Stato, persona insussistente, potrà dirsi sovrano, bensì l'ordinamento giuridico, in quanto vige e s' impone, in un dato territorio, senza riconoscerne alcuno più alto di sè. Ma siffatta sovranità è solo apparente in quanto correlata e subordinata a una più alta e più vera: quella dell'ordinamento internazionale, il quale è realmente ed esclusivamente sovrano. [1]

Questa dottrina obbedisce, forse e in massima parte, a preoccupazioni di natura morale o filosofica, fra cui non ultima quella di sottrarre i destinatari delle norme o del potere giuridico ad una soggezione che si crede umiliante, di sottoporre anzichè al potere di altri uomini a quello impersonale e più nobile delle stesse norme; [2] epperò essa tende, come si vede, a spostare non a negare o eliminare del tutto lo stesso concetto di sovranità, quantunque abbia notevolmente contribuito a una tale negazione o eliminazione.

Le vie, per cui doveva giungersi a questo ultimo approdo, erano parecchie, ma la più diritta e spedita fu quella scelta dal Krabbe, il quale riuscì alla negazione, respingendo col Kelsen, il concetto della personalità giuridica dello Stato, e rifacendosi, in un modo tutto particolare, alla vecchia tradizione del *Rechtsstaat*; di maniera che lo stesso concetto, che, come si è visto in precedenza, fu da taluni sfruttato per opporre limiti precisi e sicuri al potere sovrano, fu eretto segnacolo della lotta contro lo stesso concetto

[1] *Allgemeine Staatslehre*, pag. 102 e segg. Si veda anche, a complemento di ciò ch'è detto nel testo, il mio studio: *Per una dottrina generale dello Stato*, negli *Studi sassaresi* del 1927, pag. 21 e segg.

[2] *Ibidem*, pag. 99.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

di sovranità. Anche qui si fa appello al dominio di una forza impersonale qual'è quella del diritto ed alla vocazione moderna dello Stato, ch'è quella d'attuare il diritto. Lo Stato, che si fonda sul diritto ed è sottoposto al diritto, è inconciliabile con l'idea di un potere supremo, di un'autorità, che non riconosca, sempre e in ogni caso, la sua dipendenza dal diritto. Al concetto di supremazia dello Stato occorre sostituire quello di supremazia della legge. E ciò in omaggio al grado di sviluppo che caratterizza l'attuale periodo storico e in conformità allo spirito che anima le istituzioni dello Stato moderno. [1]

Per la stessa via altri ha cercato di mostrare l'inopportunità e la pericolosità del vecchio concetto, col fermo proposito di bandirlo anche dalla sfera del diritto internazionale, in cui parve, un tempo, che avesse trovato l'estremo rifugio. [2]

V.

Quantunque gli assalti spietati e prolungati testè brevemente descritti non siano riusciti a colpire in pieno petto il vecchio dogma, tuttavia esso rimane gravemente ferito. La battaglia continua e si prolungherà Dio sa fino a quando, e la difesa non è meno accanita dell'offesa. Essa sfrutta sapientemente tutte le risorse dell'esperienza storica e della logica giuridica, ripulendo o depurando e rimettendo a nuovo il concetto di sovranità. Lo rialza e lo affranca e lo saluta vittorioso.

Fra queste difese mi sembra particolarmente degna di nota quella di un pubblicista recente, il quale, rifacendosi all'opera di J. Bodin e riaffermando la storicità dello stesso concetto, lo ha dichiarato indispensabile per qualsiasi costruzione tanto nell'orbita del diritto interno quanto in quella del diritto internazionale. L'Heller, difatti, fa sua la definizione dello scrittore francese va-

[1] *L'idèe moderne de l'état*, nel *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1926, pag. 567 e segg.

[2] POLITIS, *Le problème des limitations de la souveraineté*, nello stesso *Recueil*, 1925, I, pag. 5 e segg. — Le difficoltà cui, anche nel campo del diritto internazionale, dà luogo il concetto di sovranità, vennero rilevate anche dallo AUSTIN, *Lectures on Jurisprudence*, London, 1885, I, pag. 229 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

lutandola in rapporto alla produzione e all'efficacia delle norme giuridiche, e avendo, in ogni caso, di mira la soppressa costituzione di Weimar. Si potrebbe, anzi, dire che questa rappresenta come un punto di partenza di tutta la costruzione, che, in fondo, consiste nella confusione o nella identificazione della sovranità dello Stato con quella del popolo. La sovranità è anche qui assunta come segno caratteristico e diversificatore dello Stato ed appare, come ai begli anni di quella che fu la sua età d'oro, *legibus soluta*, ma con un leggero spostamento: la potestà di porsi fuori e talora anche contro alle leggi passa dal principe al popolo, il quale, nello spirito e nella lettera del documento di Weimar, decide in ultima istanza. E noi non seguiremo – anche perchè ci preme giunger presto alla conclusione di questo studio – l' Heller nella sagace interpretazione di un testo, che ha ormai un' importanza meramente storica. Ci contenteremo di notare che alla sua costruzione sono tutt'altro che estranei motivi o presupposti di natura filosofica o teologica sul tipo di quelli di H. Kelsen, i quali non servono certo a semplificare o a facilitare la soluzione del problema, che non fa un gran passo in avanti quando si dice che la sovranità consiste nella *positivizzazione* di quei supremi principii che si qualificano per *Rechtsgrundsätze*. Nè il concetto di unità territoriale e di potere di decisione, universalizzato ed applicato allo Stato (*universale Entscheidungseinheit*) sembra molto indicato per superare le difficoltà e risolvere le contradizioni, in cui si avvolge chi, mentre da un lato riconosce come categoria storica il concetto di sovranità, tende dall'altro a convellerlo fra le maglie rigidissime di un'astrattezza senza precedenti. Le due opposte tendenze del mondo moderno, quella di T. Hobbes e quella di G. Locke, s'incontrano, con propositi concilianti, nel clima storico che diede alla luce la costituzione di Weimar, ma i problemi, che gravitano intorno al concetto di sovranità, non si avviano verso un'adeguata soluzione quando quella si faccia risiedere nello Stato o nel popolo concepito come un tutto unitario. [1]

[1] HELLER, pag. 52, 114, 101 e segg., 143 e segg. Cfr. in proposito: ANSCHÜTZ e THOMA, *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, I, pag. 174 e segg., e la recensione del VERDROSS, *Friedenswarte*, I, 1928.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Il problema centrale e fondamentale è quello di sapere se la sovranità debba concepirsi come una potestà o un diritto conferito dall'ordinamento dello Stato, ovvero come una premessa come un presupposto da cui ogni altro potere o diritto si origina o in cui ha le sue radici.

Come potestà o diritto essa è stata da non pochi pubblicisti concepita dietro l' insegnamento dello Jellinek, il quale aveva, tra l'altro, invocato a favore della sua tesi la tradizione del giusnaturalismo d'avanti e dopo l' Hobbes; ma, in verità, senza buon fondamento. [1]

Non sembra che la sovranità sia stata intesa da G. Bodin o dagli altri scrittori, che in ordine di tempo gli tennero dietro, come un diritto, nel senso che noi oggi attribuiamo a questo termine. È facile osservare che nella nota definizione del pubblicista francese, che ravvisa l'essenza della *summa potestas* nel trovarsi, per lo meno nel suo momento iniziale, fuori e sopra ogni legge (*legibus omnibus soluta*), è un'esplicita negazione del diritto nel senso indicato, che, com'è risaputo, implica nel mondo moderno l' idea di un limite. Nè molto diversamente essa è intesa dall' Hobbes che, derivando il consorzio politico dalla libera volontà dei soggetti i quali liberamente si sottopongono, in vista dei futuri vantaggi, al volere di un uomo o di un collegio al quale cedono così ogni loro forza o potere, accenna espressamente a una *potestas* o *jus imperandi*, che l'uomo o il collegio esercitano in conseguenza di una tale sottomissione; ma un tal diritto o potere è, proprio come, anzi più che nel caso antecedente, illimitato, assoluto, ed è diritto o potere in un senso che non ha riscontro nello Stato moderno. [2] Il *summum imperium* è, nella sua pienezza, non diritto ma presupposto o fonte o radice di ogni diritto; e quelli che la scuola ha, con leggerissime varianti, configurato quali parti o aspetti dello stesso supremo potere, in maniera così rigida che la mancanza di un solo verrebbe a menomarlo o ad annullarlo (potere coattivo e legislativo, potere giudiziario, potere di trattar la pace o dichiarar la guerra, ecc.), sono in realtà,

[1] *Allgemeine*, pag. 462.
[2] HOBBES, *De cive*, VI.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

anzi che parti variabili o aspetti mutevoli dello stesso *imperium*, momenti conseguenziali, diritti o potestà derivati dalla *summa potestas*.[1] Non è dunque cosa agevole ricondurre, anche sotto l'aspetto puramente formale, l'odierno concetto di sovranità a quello dei giusnaturalisti. L'uno non preoccupato di limiti, che non fossero contenuti nell'ambito segnato dal diritto naturale o divino ; l'altro intento a contenerla – vedremo tra poco con quanto successo – nei termini dell'ordinamento giuridico che la definisce e la limita.

Come potrebbe la stessa potestà, che crea l'ordine e il diritto, essere essa stessa soggetta al diritto? Nella diversa risposta data a questa domanda sta tutta la distanza che separa il mondo contemporaneo da quello degli scrittori testè ricordati.

Il concetto di sovranità è oggi offerto, come tutti sanno, dalla migliore dottrina col marchio della giuridicità. Si è visto come essa abbia compiuto degli sforzi notevoli e non del tutto inutili per determinarlo in funzione o come qualifica dello stesso potere statuale, in quanto esso viene additato per *sommo*. E come siffatto potere è contenuto nei limiti del diritto, che ne regola il godimento e l'esercizio, anche la sovranità vale e si afferma come un potere giuridico. Ma questa posizione, che trova in apparenza il suo fondamento nello svolgimento costituzionale dello Stato moderno, non sempre ed in tutto riesce a serbare la sua coerenza logica. Questa coerenza era impeccabile nella dottrina che concepiva la sovranità come potere supremo, assoluto e per ciò stesso illimitato, e aderiva nel contempo al clima storico, che non celava le sue preferenze per la monarchia illimitata, ma cominciò a claudicare e a deviare il giorno che anche il supremo potere fu ricondotto, grado a grado, non solo in teoria ma anche in pratica, a muoversi entro la zona segnata, più o meno precisamente, dall'ordinamento giuridico.

Tuttavia la migliore pubblicistica si ostinò e si ostina a dar credito e adoperare una parola, ch'ebbe un tempo un significato assai diverso da quello ch'essa oggi le attribuisce. Il che apparirà

[1] PUFFENDORFII, *De officio hominis et civis*, I, c. VII, VIII, IX.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

più manifesto quando avremo accennato ad alcuna delle definizioni, che in essa pubblicistica ebbero od hanno maggior seguito.

Occorrerà, a tal uopo, ricordare, prima di ogni altra, quella del Gerber, accolta e integrata, fra noi, da V. E. Orlando, e che definisce la sovranità «la potestà di volere in un morale organismo concepito come persona». [1] Il contenuto della vecchia dottrina si è così, come ognun vede, talmente evaporato tra gli alambicchi della nuova scuola, che nessuno riuscirebbe più a riconoscerlo; e non breve è la distanza che separa i procedimenti e le conclusioni dell' una da quelli dell'altra. Anche la vecchia dottrina espresse nelle sue più tipiche manifestazioni – basterà ricordare quella dell' Hobbes – la potestà suprema come potestà di volere, ma di volere assoluto e illimitato; e questo volere diventa, nel pensiero del maestro tedesco, una semplice qualifica, di cui è dotato non solamente lo Stato ma ogni ente che vive entro o fuori l'orbita dello Stato la vita del diritto. Nè le addizioni o interpretazioni dell'Orlando valgono a colmare siffatta distanza; giacchè quando si sia concepita la sovranità come la capacità generica, come l' insieme dei diritti spettanti allo Stato quale persona morale, i termini del problema si trovano spostati fino al punto da non consentire una soluzione logica. Il generalissimo concetto di capacità, che trasferito dal campo del diritto privato a quello del diritto pubblico dà luogo nella maggior parte dei casi al concetto di competenza, non riesce affatto ad adeguare quello di sovranità, nei modi e nelle forme in cui esso si è venuto storicamente determinando.

Maggior rispetto per i dettami di siffatta determinazione mostrano, almeno in apparenza, i tentativi di altri giuristi, che, in un modo o nell'altro, possono riannodarsi a quelli di cui ci siamo occupati in precedenza, e cioè del Laband e dello Jellinek. Ma la tragedia di simili sforzi veramente mirabili è palese, e la catastrofe di questa tragedia culmina nello sforzo di limitare ciò ch'è, per sè e per le sue origini, illimitato e assoluto, nell' immane ed inane fatica di trapiantare nelle stesse plaghe, in cui è nato lo

[1] *Gründzuge des d. Staatsrechts*, pag. 19; ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, pag. 57 e segg.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Stato moderno, una pianta nata sotto un cielo profondamente diverso. Ed è lecito supporre che molto riderebbero i campioni della vecchia scuola, tutti intenti ad affermare e analizzare il concetto di sovranità fuori o al di sopra delle leggi civili, nel vedere i più moderni e autorevoli pubblicisti grondanti di sudore per l'immensa fatica di porre un limite legale a quella *summa potestas*, che fu riconosciuta per tale perchè non seppe limiti, per limitare ciò che non è limitabile; una specie di quadratura del circolo, che forse e senza forse avrebbe molto divertito quei lucidissimi cervelli che si chiamano Hobbes e Bodin.

Questi brevissimi e modestissimi rilievi ci dispensano dall'obbligo di riprodurre altre definizioni. Ogni trattato o manuale ha la sua, e il lettore benevolo potrà vedere da sè e senza molta fatica se questi rilievi abbiano un fondamento o siano invece campati in aria.

Occorre piuttosto vedere quale oggi sia la consistenza logica del concetto di sovranità e sino a quel punto oggi possa spingersi il suo limite di resistenza.

La logica, apparentemente impeccabile, scivola spesso nel paralogismo, corrosa da un dissidio che non sarà mai composto, e il limite di resistenza è ormai ridotto al *minimum*.

Quando la pubblicistica del secolo passato ha preso a considerare, come oggi considera, la sovranità come attributo dello stesso potere dello Stato in quanto è persona giuridica, se ha compiuto un certo progresso rispetto a quella che immediatamente l'aveva preceduta, non ha certo scoperto nulla di nuovo. Anche nella mente di T. Hobbes alla città, una volta costituita, è riconosciuta la natura di persona giuridica pubblica, accuratamente distinta dalle altre aventi natura privata; *civitas sive societas civilis.... persona civilis ; nam cum una sit omnium voluntas pro una persona habenda est. .... Quamquam autem civitas omnis persona civilis sit, non tamen, e converso, omnis persona civilis est civitas.* [1] La novità sta solo nel fatto di aver trasferito la sovranità dall'organo individuale o collegiale, in cui il filosofo inglese l'aveva riposta,

[1] *De cive*, V, 9, 10.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nella *civitas*. Ma quando si è detto che la potestà o l' impero o il potere è sommo o sovrano perchè dotato di una forza tale che lo rende ineluttabile o perchè capace di agire liberamente dentro e fuori l'orbita del territorio, non si è detto nulla che valga a distinguere qualitativamente la *potestas* o l'*imperium* dalla *summa potestas* o dal *summum imperium*; si tratta sempre dello stesso potere statuale, che ha un maggior campo d'azione o una più intensa possibilità di costringimento. Ma l'estensione non è qualità, il maggior rigore o il maggior numero dei comandi non mutano la natura degli stessi comandi. Il potere, che diventa o si considera sovrano, non cambia dunque la sua natura intrinseca. Si tratta solo di momenti o atteggiamenti, che, a rigore, non attengono al *quale* ma al *quantum* dello stesso potere. Il che appare più evidente nelle elaborazioni della vecchia dottrina, la quale escludeva o includeva, a volte come necessari e a volte come non necessari al concetto di sovranità, l'uno o l'altro aspetto o segno caratteristico. Questi aspetti o questi segni, che dovrebbero caratterizzare la perfetta, la vera sovranità, non sono, ad es., identici nel pensiero dell' Hobbes e in quello del Grozio.

La recente pubblicistica ha più volte osservato che il concetto di sovranità è concetto formale e per ciò stesso indipendente dal suo contenuto ch'è vario e variabile. Anche qui siamo in presenza di uno dei non rari equivoci che ingombrano il terreno della pubblicistica; giacchè quel che si predica della sovranità va più correttamente attribuito al potere all'*imperium*, che, anche prima di esser considerato come *summo*, è potere od *imperium* indipendentemente dal suo contenuto, ch'è vario e variabile in maniera indefinita.

Bisogna rassegnarsi a riconoscere che la sovranità è concetto storico-politico, e, come tale e perchè tale, si ribella ad ogni costruzione o trattazione esclusivamente giuridica. Per acclimatarlo sul terreno della giurisprudenza si è irremissibilmente costretti spesso a mutilarlo o a mascherarlo o, peggio, a vuotarlo del suo contenuto genuino e originario. Solo attraverso procedimenti del genere si è persino parlato di sovranità dell' individuo in certi rapporti del diritto privato, che con quelli che interessano il po-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tere d' impero hanno – se pur l' hanno – una lontanissima analogia.

Che cosa sia un potere illimitato e assoluto, che si esercita su persone o comunità di persone, nessuno saprebbe oggi intendere in un mondo, ove il diritto regola o si sforza di sempre meglio regolare l' inizio e il limite di ogni potere. Donde il discredito in cui va sempre più cadendo quello stesso concetto di sovranità, che un tempo ebbe tanta copia di onori; e mentre da un canto si cerca, come si è visto, di sorreggerlo e tenerlo in piedi coi segni tradizionali dell'assoluto e dell' illimitato, dall'altro si parla, nello stesso mondo dei giuristi, di una sovranità limitata o relativa.[1] Gli è che la sovranità come il potere ci riconducono sempre al concetto di forza, potenza di un certo tipo e di un certo grado, e, tradotta in termini giuridici, perde i suoi succhi vitali e originali. Se essa deve servire ad esprimere la capacità generica di diritto e di agire dello Stato, essa non ha ormai più alcuna ragion d'essere e, come fu già da un pezzo giustamente notato, è meglio che sparisca.[2]

Cacciata dal campo del diritto interno in quello del diritto internazionale, anche qui ha dovuto sempre più cedere. Di mano in mano che le relazioni fra gli Stati sono andate aumentando, la zona dei limiti opposti al potere di ciascuno è andata sempre più ampliandosi, e il concetto di sovranità è apparso più inadeguato ai nuovi rapporti. Limiti in materia di navigabilità o fluitazione, limiti in materia di comunicazione e di transito, limiti in materia finanziaria e commerciale, limiti relativi al trattamento delle minoranze, allargamento della sfera di responsabilità internazionale dello Stato. Tutti elementi o circostanze destinate a menomare o a soffocare il vecchio concetto di sovranità, di cui, del resto, non è dato ormai incontrare alcuna traccia nelle trattazioni di studiosi che in Italia e fuori godono maggior fama. Basti per gli Italiani ricordare le sistemazioni dell'Anzilotti del Cavaglieri e del Perassi. I concetti di personalità, di capacità, di competenza e altri di questo tipo han permesso di relegare nel dominio della

[1] FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, 1922, I, pag. 428 e segg.
[2] AFFOLTER, *Studien zum Staatsbegriffe*, in *Archiv f. off. Recht*, 1902, pag. 135 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

storia o della politica il vecchio concetto, creduto per sì lungo tempo indispensabile, e di procedere con maggior rigore e più netta precisione.

Perchè dunque accanirsi contro il concetto di sovranità sino al punto da trascinarlo davanti al tribunale della storia per sentirlo condannare reo di non so quali e quanti delitti, se esso volge placidamente verso il tramonto, e se è lecito prevedere che di qui a non molti anni gioverà forse solo come richiamo o riferimento a posizioni sorpassate?

Nemmeno la logica sottile o il sapiente equilibrio di maestri provetti riuscirà ad arrestare questo processo, ancora quando voglia fare in particolar modo assegnamento sul linguaggio adoprato dal diritto positivo tanto in rapporti di diritto interno quanto in rapporti di diritto internazionale; giacchè tal linguaggio non è sempre guida sicura a una buona sistemazione, e sembra, anzi, fatto talora per illudere o fuorviare.

E che significato può avere e a che giova il trasferimento del concetto di sovranità dallo Stato, nel senso storico e tradizionale, al suo ordinamento giuridico, se non a snaturare, nella sua essenza e nelle sue intime radici, esso concetto, che avulso dal suo ambiente, che, se non esclusivamente, è certo prevalentemente politico, non ha alcun significato o, peggio, ne ha uno assai diverso da quello originario? L'ordinamento giuridico non è la stessa cosa dello Stato. Sia come insieme di norme, sia in un senso più comprensivo, presuppone una certa forza, che garantisca e assicuri la certezza e l'attuazione delle norme; ma questa forza, per grande che sia, non ha che vedere con la forza o il potere supremo, che inerisce allo Stato, non perchè esso abbia un proprio ordinamento giuridico, che valga come originario, ma perchè presupposto di ogni altra attività o volontà riferibile ad esso Stato. Questi sono i termini logici e genuini della dottrina tradizionale. Spostarli o capovolgerli, come nel modo cennato o in altri modi suol farsi, significa negarli o avvolgersi in paralogismi e difficoltà pericolose.

Nè sembra che valga a chiarire il problema, nei suoi termini genuini e col rispetto dovuto agli elementi della sua formazione

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

storica, il sostenere che la sovranità sia una qualifica, una condizione o potestà giuridica che debba valutarsi in rapporto all'ordinamento giuridico dello Stato di cui essa si predica;[1] giacchè il diritto positivo, le leggi civili, per esprimermi col linguaggio dei primi e più autorevoli politici o pubblicisti, non solo non creano la sovranità, ch'è condizione o potestà che tutte le precede, ma non riescono nemmeno, come si è visto in precedenza, a limitarla. I termini della vecchia dottrina tradotti in quelli della più recente dommatica giuridica non hanno, dunque, come abbiamo notato, alcun senso o ne hanno uno profondamente diverso.

Osservazioni analoghe potrebbero farsi al tentativo abbastanza diffuso di fregiare del titolo di sovrano non più lo Stato ma la legge. Col che non si fa che affermare o riaffermare il vecchio e nobilissimo principio della supremazia della legge, che non è, certo, di ieri e non è un trovato della logica claudicante dei maestri del *Rechtsstaat.* Ma anche qui sarà lecito domandarsi: che significato potrà avere la qualifica di sovrano, strappata dal suo terreno originario, ch'è quello del consorzio politico, inteso non come insieme di leggi più o meno vive, ma come relazione esistente fra la persona o le persone che esercitano l' imperio e quelle su cui esso si esercita? E il sacrosanto principio della supremazia della legge non ebbe forse la sua esistenza, come tendenza ideale o come realtà istituzionale, anche molto tempo prima che quegli eccellenti maestri si fossero messi a istruire i contemporanei o i posteri e che i giuristi della pura dommatica, puniti in se medesimi, pensassero a trasferire, con manifesta ingiuria al più elementare senso storico, la corona della sovranità dallo Stato, sospettato o umiliato, al diritto indiato?

Tutto ciò induce a credere e a concludere che il concetto di sovranità non è soltanto, come dicesi con una frase abbastanza abusata, in crisi, ma patisce una progrediente decomposizione. Nei varî significati, che la più recente pubblicistica si è compiaciuta di assegnargli, è una prova manifesta della sua estenuata decrepitezza, che indarno si va tentando di ravvivare spesso con

[1] ROMANO, *Corso di dir. costituz.*, Padova, 1933, pag. 55 e segg.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

antidoti, i quali hanno effetti venenei, ed è un documento palmare dello scarso senso storico che caratterizza la più recente pubblicistica, per altri aspetti tanto pregevole.

Quel che si è detto dello Stato in generale in relazione al concetto di sovranità va naturalmente esteso anche allo Stato italiano, il quale è senza dubbio provvisto di un potere supremo, nel senso tradizionale della parola, ed agisce entro e fuori l'orbita del suo territorio. Ma siffatto potere non è formalmente o giuridicamente diverso da quello che esercitano altri Stati, che la dottrina e la pratica considerano come sovrani. Le differenze riguardano soltanto il contenuto e il modo di esercizio di esso potere.

Dire che la sovranità del nostro Stato presenta caratteristiche speciali o aspetti peculiari perchè si concreta in un potere di volere o di comando supremo, che siffatto volere è di per sè superiore ad ogni altro volere singolo o collettivo manifestantesi nel territorio, ch'esso impone obbedienza in modo assoluto, ch'è autonomo e indipendente, [1] o che la sovranità raffigura l' integralità dell'*imperium* e acquista un proprio significato in funzione dell'ordinamento corporativo, [2] non si aggiunge nulla di nuovo a quanto in precedenza si era detto o si scivola insensibilmente nell'arbitrario; giacchè il potere e il volere assoluto, il comando supremo, l'obbedienza incondizionata, l'autonomia, l'indipendenza, come l' integralità dell'*imperium*, sono aspetti o elementi su cui la dottrina di tutti i paesi ha lungamente insistito, e non costituiscono affatto aspetti particolari della sovranità dello Stato italiano, e l'ordinamento corporativo, per quanto possa essere efficace o giuridicamente perfetto, non toglie e non aggiunge nulla al concetto di sovranità. Lo Stato fascista non era certamente meno sovrano di quel ch'esso oggi sia prima che pensasse a inquadrare in un apposito ordinamento le forze della produzione e del lavoro.

Per chi ben guardi esso è sovrano al pari e nel senso di molti altri Stati. Ripugna intrinsecamente al concetto di sovranità che

[1] Meloni, *La teoria della sovranità*, pag. 328.
[2] Crosa, pag. 25 e segg.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

esso possa configurarsi in modo diverso per questo o per quell'altro Stato. Sotto l'aspetto giuridico o formale l'*imperium* o il *summum imperium* è identico in qualunque tempo e in qualunque luogo, e non potrebbe essere altrimenti. La differenza si pone sotto altri aspetti e più precisamente sotto l'aspetto politico. L'*imperium* difatti può avere un contenuto diverso, una maggiore o minore intensità. Se quello dello Stato italiano ha un contenuto più ricco ed esprime una forza maggiore, non significa che la sovranità abbia una fisionomia e un contenuto essenzialmente diversi da quelli di altri Stati. I tentativi di differenziarla in questo senso per darle una speciale configurazione giuridica, anche quando sien fatti da pubblicisti valorosi, saranno sempre costretti ad urtare contro ostacoli insormontabili.

È lecito supporre che quando i nostri pubblicisti, specie quelli che più son prossimi alle zone della pura dommatica, si decideranno ad ammettere che il concetto di sovranità, empirico al pari di ogni altro adoprato nel nostro campo, ha un contenuto, se non esclusivamente, prevalentemente politico; che nel mondo della giurisprudenza non si dànno potestà assolute o diritti illimitati; che lo stesso potere dello Stato incontra, all' interno e all'estero, limitazioni sempre più numerose e che non sempre han per base quella bella trovata eufemistica ch'è l'autolimite; si decideranno anche a non attribuire soverchia importanza a quel concetto e a considerarlo come sopravvivenza di sistemazioni o rapporti, che, in massima parte, non coincidono con quelli che più e meglio caratterizzano l'odierna pubblicistica. E potremo allora considerarlo come uno di quei mobili antichi e venerandi, che si trovano nelle nostre case e di cui si giovarono i nostri antenati, ma di cui noi non possiamo e non vogliamo giovarci per tema che, adoprandoli, non cadano in frantumi dalle nostre mani.

CARMELO CARISTIA.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

IL BILANCIO UNITARIO STATALE DELLA U.R.S.S. PEL 1935

(VALUTA E LIVELLO DEI SALARI)

IL bilancio statale per l'anno corrente è stato discusso ed approvato dal comitato esecutivo centrale, che ora annovera circa 750 membri, con un certo ritardo, solo dopo la fine del VII congresso pansovietico. Il bilancio preventivo statale tiene presente la maggior parte delle entrate statali, benchè non vi appaia tutta una serie di introiti particolari. « Il piano finanziario unitario », che a norma della legge del 23-V-1930 dovrebbe rappresentare l'aspetto finanziario di tutta la amministrazione e del suo piano annuale, non viene elaborato neppur questa volta (cfr. la nostra relazione, fasc. 13 del 1933). Dopo l'abolizione della tessera per il pane può venir chiarita la situazione della valuta (cfr. più sotto): ora si potrà tornare al piano finanziario. Secondo il preventivo pel secondo quinquennio i bilanci locali sommati con quello statale debbono rappresentare circa i tre quarti di tutte le risorse finanziarie: il resto starà nell'Industria, nelle Assicurazioni, ecc. Uno Stato quasi totalmente socializzato come la Russia d'oggi potrebbe logicamente far passare il bilancio nel suo piano economico. Si può affermare con sicurezza che le imposte fanno parte, per la loro stessa essenza, della economia privata. Quando la economia della popolazione e quella dello Stato si identificano, per le finanze rimane solo il compito di equilibrare le spese e le entrate: così si potrebbe pensare. Ma così non vanno le cose, almeno nella Russia sovietica. Certo, con gli anni, il bilancio vi ha acquistato una struttura molto più semplice: ma è rimasto, e a quanto si può prevedere rimarrà ancora per molto tempo. Il piano economico viene elaborato così difettosamente, dal punto di vista finanziario, che il bilancio preventivo costituisce in sostanza tutta l'armatura finanziaria della amministrazione economica dello Stato.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Riproduciamo qui in due piccole tabelle il preventivo e il consuntivo del 1934, poichè nelle nostre relazioni il bilancio di quest'anno non è stato esaurito; così si potrà fare anche un confronto col 1935.

VOCI PRINCIPALI DELLE ENTRATE DEL BILANCIO SOVIETICO
(in milioni di rubli).

	1934 Piano	1934 Consuntivo (dati provvisori)	1935 Piano
I. Imposte sulla economia socializzata:			
1. Imposta sugli scambi	37.528	37.615	52.026
a) mezzi di sussistenza			7.349
b) imposta sull'alcool			6.000
c) cereali ed altri prodotti agricoli			24.000
d) « negozi commerciali »			5.450
2. Guadagno delle imprese economiche socializzate	3.597	2.284	1.726
a) industria pesante	376		404
b) industria leggera	88		35
c) industria dei mezzi di sussistenza	457		202
d) istituti di credito	281		304
e) trasporti e commercio	2.922		386
3. Ufficio delle assicurazioni sociali		1.321	1.758
ed altre entrate della stessa specie		1.878	1.580
Totale	41.125	43.098	57.090
II. Mobilitazione delle ricchezze della popolazione:			
a) Imposta agricola	600	561	743
b) prestiti interni	3.580	3.320	3.550
b) imposta speciale per le abitazioni e la cultura	1.515		1.430
Totale	6.526	5.922	5.733
III. Altre entrate	1.228	742	778
	48.879	49.762	63.601
Valorizzazione degli avanzi di magazzino di merci e materie prime			2.300
Totale delle entrate	48.879	49.762	65.901

Questa tabella non è del tutto unitaria, poichè le cifre del consuntivo per il 1934 si son dovute estrarre dai dati del discorso sul bilancio del Commissario del popolo per le finanze.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

IL BILANCIO UNITARIO STATALE DELLA U. R. S. S.

VOCI PRINCIPALI DELLE USCITE (in milioni di rubli).

	1934 Piano	1934 Consuntivo (dati provvisori)	1935 Piano
1. Per la economia, in totale e in ispecie	33.383	27.952	35.157
Industria	15.392		15.325
(industria pesante)	(11.361)		(11.758)
Agricoltura	5.880		7.122
Commercio (interno ed estero)	3.922		4.984
Trasporti e commercio	5.820		6.026
2. Specie sociali e culturali *	3.019	3.215	4.804
(per la cultura popolare (Volksaufklärung))	(2.669)		(3.734)
3. Commissariato del popolo per la difesa	1.665	5.000	6.500
4. Polizia ed Amministrazione	1.208	1.736	2.539
5. Debiti	1.702	1.793	1.815
6. Cessioni a bilanci locali e ad altri istituti finanziari	4.854	4.883	10.002
7. Varia	1.477	2.369	4.583
Totale	47.308		65.401
Riserva dello Stato	1.571		500
Somma delle uscite	48.879	46.948	65.901
* Nell'insieme le spese sociali-culturali ammontano a e in ispecie (oltre il bilancio statale, c. s.)	13.666		18.700
Bilanci locali	4.398		7.604
Assicurazioni sociali	3.390		3.051
Altre fonti	2.852		3.242

Le entrate debbono aumentare da 49,8 a 63,6 miliardi di rubli, cioè del 27 %. Facciamo astrazione dalla valorizzazione dei resti, – che va probabilmente collegata con l'abolizione della carta del pane, – poichè non rappresenta una vera e propria entrata. Questo enorme aumento vien coperto unicamente dalla imposta sugli scambi, che è aumentata in misura maggiore di tutto il preventivo, cioè circa del 38 %. Ora questa imposta deve coprire l'88,8 % di tutto il bilancio preventivo: nel 1934 copriva solo il 75,6 %. I 52 miliardi di rubli del preventivo per l'anno in corso vanno calcolati a circa 300 rubli per testa, per la popolazione dell' U. R. S. S. In sostanza la imposta di scambio è una

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

imposta di consumo indiretta e che colpisce tutti e tutto, un prelevamento compiuto in ogni oggetto prodotto e venduto, dal carbone e dai cereali alle macchine, ai tessuti, alle calzature, fino allo zucchero, al tabacco, al cognac. Le differenti percentuali – le più alte sono quelle per le merci finite e pei generi di lusso – di questa imposta di consumo non sono conosciute, e tanto meno discusse: così la pressione di questo tributo non viene percepita molto chiaramente. Ma, sul salario mensile medio di tutti i lavoratori ed impiegati, di 150 rubli, esso incide per 25 rubli; cioè pel 16,7 %. Per le masse dei contadini, la cui situazione economica è ancora meno favorevole, questa imposta sul consumo non è meno opprimente. Pietro il Grande, nella sua epoca, che oggi dagli storici moscoviti è designata, non molto chiaramente, come « capitalismo delle merci », introdusse il testatico, considerandolo l'imposta più redditizia e più semplice. Ora, col socialismo di Stato, la imposta più importante, quella di consumo, non è molto più equa che il testatico, dal punto di vista politico-sociale. Negli ultimi anni si sono dovuti segnare così profondi differenziamenti nei salari, – da circa 50 a 5000 e più rubli mensili – che una imposta progressiva sugli introiti o sui salari sarebbe molto appropriata. Ma sembra che gli scrupoli per le reazioni psicologiche che verrebbero destate da un sistema di imposte dirette elevate abbiano importanza decisiva anche per questo radicalissimo fra i governi: il sistema delle imposte dirette esige una educazione civica più profonda, e forse anche un tenore di vita più alto.

Può essere interessante un confronto fra il sistema delle imposte sul consumo della vecchia e quello della nuova Russia. Nel 1913 tutti i tributi indiretti importavano circa il 75 % del Bilancio preventivo dello Stato: precisamente la stessa percentuale che è stata coperta dalla imposta sugli scambi del 1934: e nel 1935 l'importare di questa dovrà salire all'82 %. Allora la quota media d'imposta importava 9 rubli per testa; se si calcola la pressione dell'imposta odierna, di 300 rubli per testa, in rubli d'anteguerra, sulla base del prezzo del pane, si vede ch'essa ammonta in media a 18 rubli per testa. L'altezza delle imposte non ha grande importanza presa così in astratto, poichè le ta-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

riffe salariali e i prezzi vengono anch'essi fissati dall'autorità governativa. Ora l'imposta deve fruttare di più, poichè, come s'è accennato, il bilancio preventivo dello Stato Russo include grandi movimenti economici, come investimenti di capitale, etc.

I guadagni della economia socializzata appaiono ammontare ad una somma molto scarsa, in confronto con la imposta sugli scambi. L'anno scorso questa voce importò solo 2, 3 miliardi, di contro al preventivo di 3,6; e pel 1935 sono preventivati solo 1,7 miliardi. Il commissario del popolo alle finanze spiega questo fenomeno con la politica invalsa di detrarre dai guadagni le somme più grandi che si può per lasciarle alle imprese stesse, per l'acquisto di materiale d'esercizio, etc. La somma totale dei guadagni per l'anno in corso, 7,3 miliardi di rubli non sarebbe molto minore che per il 1934, 7,6 miliardi. Anche l'abolizione del sistema delle tessere per il pane – rincaro delle materie prime e l'aumento dei salari – deve fare abbassare i guadagni dell'industria per il 1935. Questa abolizione del razionamento del pane, che deve costituire, secondo il Molotov, « un passo decisivo verso l'abolizione del sistema della distribuzione dal centro, in genere », pone gravissimi compiti al bilancio preventivo dello Stato. Il nuovo prezzo del pane è stato fissato notevolmente più alto dei prezzi che s'erano avuti con la vendita a mezzo delle tessere: del resto questi erano stati aumentati del doppio già l'estate scorsa. È stato comunicato che nel 1934 la imposta di scambio per l'acquisto di pane tesserato fruttò 3,3 miliardi, pel pane nel commercio libero, 3,4 miliardi: totale 7,7 miliardi di rubli. Ora la imposta unitaria del 1935 deve fruttare 24 miliardi. Si assicura che lo Stato avrà, in corrispondenza, più spese. Il rincaro del pane deve venire compensato per gli operai meno pagati, con un aumento dei salari di 5,1 miliardi di rubli; le materie prime agricole saranno pagate più care di 3,9 miliardi, poichè i contadini, che le producono, debbono ora comprare anche il pane più caro; per la stessa ragione le spese addizionali degli istituti assistenziali dello Stato ammonteranno ad un miliardo. Un'altra voce di questo calcolo sembra incomprensibile: aumento delle spese dell'industria per il rincaro delle materie prime, l'aumento

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

del cui prezzo è già stato messo in conto per i contadini. Questo, come l'aumento dei prezzi dei foraggi negli allevamenti statali di bestiame, ecc., deve completare la somma di 6 miliardi di rubli di spese addizionali dello Stato.

Se si accetta questo conto, per quanto riguarda i prezzi dei cereali e del pane, – nell' U. R. R. S. non v'è una critica del bilancio –, ci si meraviglia che il governo non sia ancora riuscito a diminuire il costo della organizzazione dell'economia. Poichè lo Stato paga, quando acquista cereali, da 5 a 15 copechi al Kg. – compreso il recentissimo aumento dei prezzi –: mentre il pane viene venduto per 80-150. Poichè normalmente il pane dovrebbe costare solo il doppio del grano, è giustificato ammettere che il dislivello reale a favore dello Stato è di una grandezza straordinaria: il grano viene pagato ai contadini solo con una parte del suo valore, e l'operaio paga il suo pane troppo caro. Questo dislivello serve in primo luogo a coprire le spese della industrializzazione, e poi a compensare le conseguenze antieconomiche, che ancora perdurano, della economia statalizzata.

I tributi diretti, « mobilitazione delle ricchezze del popolo », come vengono chiamati nella terminologia tecnica finanziaria di Mosca, ammontano a solo un decimo delle imposte indirette. La imposta agricola è stata sostituita in parte dal dislivello sempre più grande del quale abbiamo parlato fra i prezzi di acquisto e quelli di vendita dei prodotti agricoli, quindi dal fatto che la produzione viene pagata troppo poco: l'imposta agricola infatti rappresenta una percentuale insignificante della somma totale del bilancio preventivo. I prestiti « volontari » sono un po' più redditizi: ma contro il preventivo di 3,55 miliardi nelle entrate, deve esser calcolata nelle uscite la voce debiti.

Non meno peculiare è il carattere delle spese del bilancio sovietico, in confronto con quello degli stati capitalistici. Più della metà è destinata a scopi economici: nel 1934 era il 59,5 %, nell'anno corrente la percentuale sarà minore solo di poco: 55,8 %. A sua volta, la parte del leone è inghiottita dall' industria, in prima linea dall'industria pesante: nel 1935, su 35,2 miliardi, 15,3 e 11,8 miliardi toccheranno rispettivamente all'industria, e

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

all'industria pesante. La unilateralità della politica economica moscovita viene sottolineata dal fatto che all'agricoltura, che pure oggi è socializzata anch'essa, non spetta neppure la metà degli investimenti.

Le spese militari hanno inghiottito nell'anno scorso più del triplo di quanto fosse previsto: il preventivo era di 1,665 milioni, e il consuntivo, per ora, è di 5 miliardi. Pel 1935 sono preventivati altri 6,5 miliardi. Il capo del governo, Molotov, e il rappresentante del Commissario del Popolo alla guerra, Tuchatschevskij, hanno addirittura sottolineato questo aumento nei loro discorsi davanti al Congresso dei Soviet. Ma dal discorso sul bilancio del Commissario del Popolo alle finanze, Grinko, nel Z. I. K. si è potuto apprendere che occorre modificare di molto la prima impressione risvegliata in noi da tali cifre. Infatti prima le spese per le dotazioni materiali ed anche quelle per il mantenimento dell'armata venivano calcolate a prezzi bassissimi. Il Commissario del popolo ha poi dichiarato che «Già nel 1934 questi prezzi, in parte veramente bassi, vennero rialzati» e nel 1935 debbono essere ancor più portati vicino al punto dei prezzi validi nell'economia, cioè coi più alti prezzi del pane. Inoltre gli armamenti tecnici dell'esercito debbono esser riusciti più cari di quanto fosse stato preventivato. Si deve anche aggiungere che la generale svalutazione del rublo ha avuto la sua parte in tutti questi spostamenti. Siccome non c'è un mercato per il materiale tecnico e simili, le spese corrispondenti vengono nell' U. R .R. S. valutate più arbitrariamente ancora che negli altri Stati. Il timore, certo giustificato, di complicazioni politiche nell'estremo oriente ha indotto il governo dei Soviet ad accelerare il tempo della preparazione bellica militare. Ma il salto delle spese del 1934 al triplo del preventivo si spiega fra l'altro con un differente atteggiamento nella politica della pubblicazione delle notizie e delle informazioni. Prima non si voleva fare apparire al pubblico che le spese militari fossero troppo alte: ora, invece, ci si sforza di mostrare che si è ben preparati anche ad un attacco di sorpresa, rivelando di possedere armamenti completi.

Nei discorsi tenuti a Mosca furono istituiti confronti tra i pre-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ventivi militari della Russia e quelli di altri Stati. Nel bilancio preventivo sovietico pel 1935 queste spese ammontano precisamente al 10 %, ma in Inghilterra a 21,6 %, e in Giappone addirittura al 46,5 %. Ma per fare il confronto occorre dedurre dal bilancio della Russia gli investimenti di carattere economico, poichè essi non esistono affatto nella amministrazione degli Stati capitalistici. A questo modo, il bilancio russo si riduce a 35 miliardi: se se ne deducono, come giusto, anche le cessioni ai bilanci locali (circa 10 miliardi), rimangono solo 20 miliardi: circa un terzo (il 32,4 %, esattamente) spettano al preventivo delle spese militari (6,5 miliardi): e così la Russia sta alla pari nella serie degli altri Stati.

Le spese socialculturali del bilancio statale debbono essere aumentate di circa il 50 %: secondo altre fonti però l'aumento è inferiore. In confronto dell'aumento delle spese militari questo non è un grande avanzamento. La polizia e l'amministrazione sono costate di più di quanto fosse previsto: anche per il 1935 si spenderà molto di più. I rimandi ai bilanci locali vengono raddoppiati: eppure nel Comitato Esecutivo Centrale il commissario del Popolo alle Finanze della Repubblica Russa elevò un reclamo, sostenendo che i Paesi membri dell'Unione non vengono aiutati sufficientemente. L'attività dei governi particolari dell'Unione è volta in prima linea a compiti di carattere social-culturale.

Per comprendere l'amministrazione e le finanze sovietiche bisogna esaminare la situazione della valuta e la politica monetaria della Russia, poichè in questo campo lo svolgimento delle cose s'è acuito fino a portare ad una crisi, che si potrà superare solo con una politica prudente e chiarificatrice. Durante il primo piano quinquennale importanti investimenti per l'industrializzazione furono compiuti stampando carta moneta: anche la difettosa organizzazione economica e la difettosa prassi degli affari (in ispecie la riforma del credito, cfr. «Wirtschaftsdien» n. 34, 1932) condussero a emissioni monetarie oltre misura.

Durante il primo piano quinquennale, invece della nuova emissione preventivata di 1,25 miliardi, furono messi in circolazione altri 6,5 miliardi di rubli. Alla fine del primo quinquennio i cer-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tificati d'emissione non sono stati più emessi: ma si può valutare la quantità di denaro che si trovava in circolazione il primo gennaio 1933 a circa 8.36 miliardi di rubli (cfr. il mio articolo in *Weltw., Archiv.*, Maggio 1934, pag. 542, n. 2). L'anno dopo, secondo la dichiarazione del Commissario per le finanze, si riuscì a limitare tale somma di 1,5 miliardi. Ma nel 1934 vi fu un altro aumento di 1 miliardo circa; il 1º gennaio 1935 il denaro in circolazione ammontava a 7.733.8 milioni di rubli.

Gli uomini preposti alla politica monetaria della Russia si trovarono di fronte e due difficoltà. Negli ultimi anni sono sorte nella Russia sovietica vari campi particolari di valorizzazione del denaro. Nel commercio delle merci di consumo i prezzi erano i più bassi possibili, data la distribuzione a mezzo di razioni: dai cosidetti « Negozi commerciali » dello Stato, ai mercati dei contadini, fino al commercio clandestino, le merci costavano sempre più care. Ma, siccome il pane e la maggior parte delle merci di consumo erano razionate, molto ricercate, eppure, proporzionalmente molto a buon mercato, in certi circoli sorse un certo spregio del denaro. I fini e le richieste dei piani economici erano regolati sulla quantità in natura: valore e costi, prezzo d'acquisto e prezzo di vendita, e in genere tutto il lato monetario della economia, venivano considerati dalla maggior parte dei capi della economia come cose di secondaria importanza. Certo, specie da parte del Commissariato del Popolo per la finanza, la corrente « di sinistra » per l'abolizione della moneta fu sempre combattuta: ma anche nel preventivo del secondo piano quinquennale la questione finanziaria e quella della valuta vengono trattate solo in second'ordine.

Il Commissario del Popolo alle finanze ha certo avuto ragione quando ha dichiarato che l'abolizione del sistema delle tessere, da lui salutato con soddisfazione, avrebbe portato con se « un enorme aumento dell'importanza della moneta, in forma del salario del lavoro, per i prezzi di produzione e i prezzi delle merci ». Tutto ciò eserciterà « un immenso effetto » (vuol dire un effetto favorevole) su « tutta la nostra economia » e « in primo luogo sul piano dell'amministrazione statale ». Ma queste sagge consi-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

derazioni erano state predicate molti anni prima da quelli che poi dovevano esser definiti «elementi pericolosi»: ma la «linea generale» si decise per l'economia coatta con le sue miserie.

Dal gennaio 1935 ci si è diretti verso una valutazione unitaria del rublo poichè oggi la principale merce della Russia, il pane, ha lo stesso prezzo per tutti i compratori, nonostante una certa differenza fra territorio e territorio. Sulla base di questo prezzo si può anche calcolare la svalutazione del rublo e si può vedere il vero significato di tutti quei miliardi. Il pane di segala più a buon mercato, che è il più accessibile, costa oggi in media un rublo e cinque copechi al chilo: prima della guerra il prezzo era di circa 6 copechi. Così, calcolando sul prezzo del pane, la capacità d'acquisto del rublo sovietico non va al di sopra di 6 copechi anteguerra. Così occorre ridurre tutto il bilancio da 65 miliardi a 3.9 miliardi di rubli anteguerra; il bilancio dell'esercito a 390 milioni, ecc.

Concludiamo con qualche osservazione sul livello dei salari, che in Russia ha una grandissima importanza per le finanze dello Stato e per il bilancio. Nel 1934 la somma di tutti i salari pagati dallo Stato ammontava a 41,6 miliardi, mentre il bilancio importava 46,9 miliardi. Un quarto circa del bilancio è preso dai salari degli impiegati e degli operai della Amministrazione statale; il resto va all'industria, ai trasporti, ecc. Il salario mensile medio di tutti i salariati della Russia sovietica ammontava a 150 rubli, ai quali si può aggiungere circa 50 rubli di servizi statali gratuiti – assicurazioni sociali, ecc. – : in tutto 200 rubli. Ma non si rivela che, calcolato sul prezzo del pane, questo salario si riduce a circa 12 rubli d'anteguerra, di contro a un salario mensile medio dell'operaio industriale di 25 rubli, prima della guerra. Siccome poi la situazione materiale dei contadini è anche essa piuttosto sfavorevole di contro a quella dell'anteguerra, diventa comprensibile come l'economia statale possa venir mantenuta in piedi nonostante la sua grande antieconomicità, la precipitosa industrializzazione, ecc.

Ma sarebbe un errore spiegare il bassissimo livello di vita della popolazione della Russia Sovietica richiamandosi all'esperimento

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

della socializzazione. I molti errori del direttorio del partito, specialmente nella politica economica e in quella sociale, la eliminazione delle persone colte e dei competenti, la violenta collettivizzazione dei contadini, condussero a una economia coatta condotta dalle autorità governative, che è molto cara, e non redditizia dal punto di vista economico.

I molti successi nell'industria, e anche quelli ottenuti in molti campi della vita civile sono stati raggiunti, come risultato della economia comunitaria, non a mezzo, ma contro la politica dittatoria di partito.

Il bilancio dello Stato è uno degli elementi più importanti che il nuovo regime abbia ripreso dall'antica vita statale, ed ha contribuito molto a mantenere un certo ordine ed una certa economicità.

Prof. Dr. W. LEONNTIEF.

(Trad. D. Cantimori).

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

IL CORPORATIVISMO COME ESSENZA ASSOLUTA DELLO STATO

Il Fascismo ha nella sfera scientifica il merito grande di avere nuovamente proposto al pensiero il tema dello Stato. Che cosa è lo Stato? Che rappresenta lo Stato nella nostra esperienza? Argomento formidabile che sempre ha affaticato le menti umane e sempre le affaticherà, ove l'uomo voglia veramente acquistare il senso spirituale della sua azione. Sempre l'uomo dall'alba della speculazione a noi moderni si è formulato l'alto interrogativo, investigando nell'essenza dello Stato il significato della sua stessa vita di relazione. E il travaglio ancor dura, anzi più tenace diventa. Potremmo dire, come Kant per la nozione del diritto [1], che ancora cercano i filosofi e i giuristi una definizione del loro concetto dello Stato. D'altra parte, ciò è necessario. La categoria « Stato », per noi idealisti pieni del senso dell' inesauribilità dialettica dello spirito, non è un « quid » che si attinga una volta tanto e da allora in poi permanga acquisito al patrimonio comune di cultura, ma sempre nuovo principio nell'assoluta originalità del pensiero che si affatica intorno ad essa e continuamente la pone, l'affina, la rinnova, conquista sua ognora più alta.

Questa nostra constatazione della non definitività della nozione di Stato quale la scienza e la filosofia svolgono non deve tuttavia significare scetticismo riguardo alle posizioni acquisite, quasi che queste s' intenda sovvertire e distruggere. In vero noi vogliamo solo un più cosciente intendimento dell'oggetto, l'enucleazione di caratteri che allo Stato coessenziali noi meglio possiamo vedere, dopo un fecondo periodo di studi e di azione, di meditazione speculativa e di attività politica. Il Fascismo, pertanto, presentandoci un suo concetto dello Stato, non ha inteso di darci una nozione dottrinale definitiva, poichè nulla, si è detto, è definitivo nello svolgersi dello spirito; tanto meno pretende negare del tutto le precedenti concezioni, bensì piuttosto inverarle su un piano

[1] KANT, *Kritik der reinen Vernunft*, Transscendentale Methodenlehre, I, 1 (ed. di HARTENSTEIN, Leipzig, 1853, pag. 528 n.).

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

più alto, che il senso dell'oggetto suo arricchisca ed elevi. Solo in tal modo la nuova dottrina non peccherà di antistoricismo, ma, legandosi ai valori tradizionali, esigendo una maggiore aderenza di indagine, procedendo nell'assoluto rispetto al reale, apparirà materiata di concretezza storica.

Qual'è, dunque, l'essenza dello Stato? Si presentano qui le più diverse concezioni, elaborate in ogni tempo e luogo secondo le più varie tendenze filosofiche. Ma, se vogliamo sistemarle, sia pure approssimativamente, possiamo raccoglierle in due gruppi, in dottrine oggettive e in dottrine soggettive, corrispettivamente ai due diversi punti di vista, dai quali muovendo l'uomo si è proposto di intendere il reale, *a parte obiecti* e *a parte subiecti*, prima che si accorgesse come essi non siano che due modi funzionali di intendimento, epperò rinviino ad una suprema istanza, il soggetto assoluto, l' io trascendentale.

Per gli uni lo Stato è oggetto, realtà preformata, che l'uomo trova dinnanzi a sè, valore che lo supera, cui pertanto soggiace. L'uomo in grande ebbe a dirlo Platone, cioè organismo perfetto, anzi la più perfetta unità, formato dagli individui come gli individui dagli organi e in sè armonizzato sì da rendere possibile una vita spiegata, la vita del tutto altra da quella delle parti [1]. E sullo stesso piano Aristotele lo ha considerato necessità, non temporanea alleanza ma unione organica perfetta, avente a fine la perfezione della vita. Esso per lo Stagirita è prima degli individui come l'organismo prima delle parti [2]. Dottrina che domina i secoli e che ritroviamo, se ci si consente il troppo rapido trapasso, non tanto nelle particolari vedute, quanto nel fondamento speculativo, con Machiavelli. Quando questi dice che per il bene dello Stato bisogna essere disposti a perdere la salute dell'anima propria [3], considera

[1] PLATONE, *Dial.* V. *La repubblica*, trad. C. O. ZURETTI, Bari, 1915, sopr. II, 11; IV, 4, pagg. 72 e segg.

[2] ARISTOTELE, *Politica*, I, 1-2, trad. COSTANZI, Bari, pagg. 1 e segg. Sulla concezione classica dello Stato più ampiamente diffuso vedi G. SOLARI, *La formazione storica e filosofica dello Stato moderno*, I, Torino, 1934, pagg. 5 e segg.

[3] MACHIAVELLI, *Discorsi*, III, XLI; *Storie*, III, VII; V, VIII; ed. G. MAZZONI e M. CASELLA, Firenze, 1929. pagg. 256, 450, 504; *Lettera* a F. Vettori, 18 aprile 1527, in *Lettere familiari*, ed. E. ALVISI, Firenze, 1883, pag. 528.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

lo Stato certo fattura della volontà umana ma altro dagli individui. Col Machiavelli si pone indubbiamente un principio di soggettività, in quanto il principe crei lo Stato, diversamente lo atteggi e al suo volere subordini, ma l'oggettività non manca di riaffermarsi, quando egli poi vede lo Stato di nuovo trascendente sugli uomini, non il Dio degli Scolastici ma la divinità della natura propria del Rinascimento. Le moderne teorie realistiche del Seydel, del Lingg, del Duguit, del Gumplowicz, che nello Stato non veggono altro che un agglomerato sociale, caratterizzato dalla legge dei forti sui deboli, dal fatto dell' imperio di alcuni (i governanti) su altri (governati), o quelle ancora del materialismo storico (Marx, Engels, Loria, Labriola), per cui la ferrea vicenda dei rapporti di produzione accompagna le forme della costituzione politica, epperò vogliono l'economia a fondo dell'essenza dello Stato, muovono dallo stesso presupposto oggettivo [1].

Allo Stato come oggetto la meditazione ha opposto lo Stato inteso soggettivamente. Che significato ha lo Stato oggetto per l'uomo anelo di vita, che cerca una direttiva autonoma all'attività sua? Nessuno evidentemente. Valore etico per i pensatori greci, non è tale, perchè infine assunto preformato; valore estetico nemmeno, poichè ha la bellezza delle cose perfettamente statuarie, ma è morto. Occorre che il suo bellissimo corpo, che Platone ed Aristotele costruiscono, sistemano, armonizzano, abbia vita, e perchè l'abbia bisogna che l'uomo si vegga in esso, come si vede nelle sue creature tutte, lo conosca perchè lo fa, essendo che, com'ebbe ad intuire Giambattista Vico, si conoscono solo le cose che si fanno [2]. L'uomo, possiamo dire, conosce lo Stato perchè lo fa, perchè principio dello Stato non è la natura con le sue inflessibili leggi, ma l'umana volontà. Il Cristianesimo è al centro della nuova concezione. Anche quando coi Santi Padri dice che lo Stato è male,

[1] Per una diffusa analisi di tali dottrine rinviamo al nostro saggio su *La concezione speculativa dello Stato*, § II, Roma, 1935.

[2] VICO, *La scienza nuova giusta l'edizione del* 1744, l. I, sez. III, a cura di F. NICOLINI, Bari, 1911, v. I, pag. 173. È notevole rilevare come l' intuizione vichiana appaia anche nel MONTESQUIEU (*De l'esprit des lois*, I, 1, in *Oeuvres complètes*, nouv. éd. Paris, 1827, pag. 211), senza peraltro che acquisti il pregnante significato metafisico che ha nel filosofo italiano.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

opposto alla Chiesa, bene, il suo giudizio è giudizio etico. Lo Stato è male, perchè fatto dall'uomo nel peccato. L'azione statale è passibile di giudizio etico, in quanto sempre azione umana [1]. Quando poi il pensiero, oltre e contro il Cristianesimo, dirà che lo Stato, nonchè male, è bene, perchè solo in esso la vita umana acquista il suo senso, si porrà la via per un moderno intendimento della politica. L'attività dello Stato, non indifferente alla morale, la precede, è preetica, scrive Machiavelli, svolgendo un elemento di volontà umana, che costituisce la sua gloria, ancorchè poi la politica, d'altra parte, vegga pure sottostare ad un elemento di oggettività che la limita, la fortuna o natura opposta alla virtù. Nello Stato è la virtù (momento soggettivo) e la fortuna (momento oggettivo) [2]. Ma oramai le basi sono poste. Lo Stato sarà sempre più per l'uomo. Gli uomini lo costituiscono. Esso nonchè un *prius* rispetto ad essi, è un *posterius*. Si parla quindi di diritti naturali, che l'uomo possiede prima che nasca lo Stato e che lo Stato, contrattualmente costituito, deve confermare e tutelare.

Lo Stato in tal modo non è più natura, organismo, totalità, ma contingente alleanza, risultato di deliberazione, è e potrebbe non essere. Una potenziale anarchia lo minaccia, poichè, in ipotesi, quelle stesse volontà che l' hanno costituito potrebbero ritirarsi e lo Stato venir meno. Si è scoperto l'uomo nello Stato, ma lo Stato tende a vanificare [3]. Dalla posizione qui accennata, che è quella di alcuni scrittori della Scuola del diritto naturale, derivano le ulteriori illazioni del liberalismo. L'uomo crea lo Stato per una necessità di tutela, ma il progresso della libertà morale esige che

[1] Ci riferiamo soprattutto alla posizione tipica di S. Agostino, nel *De civitate Dei*, sulla quale vedi G. Combès, *La doctrine politique de Saint Augustine*, Paris, 1927. In generale su *La concezione cristiana dello Stato*, il cap. che porta tale titolo in Solari, *op. cit.*, pagg. 15 e segg.

[2] Vedi F. Ercole, *La politica di Machiavelli*, Roma, 1926, pagg. 5 e segg., con i passi e l'ampia letteratura critica ivi riportata. Lo stesso, a pagg. 105 e segg., insiste sugli elementi oggettivi che sono il presupposto della nozione di Stato in Machiavelli.

[3] Per una sintesi delle dottrine politiche della Scuola del diritto naturale vedi Solari, *op. cit.*, pagg. 33 e segg. Sul tema del contrattualismo nella vasta letteratura in particolare vedi: G. Del Vecchio, *Su la teoria del contratto sociale*, Bologna, 1906; D. G. Ritchie, *Natural Rights*, 3 rd. ed., London, 1916.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

esso ne faccia sempre più a meno. Come tendenza si vuole la morte dello Stato [1].

Sono queste le due posizioni tradizionali della speculazione in ordine allo Stato. Lo Stato è veduto *a parte obiecti*, dura necessità, reale nel mondo della natura, trascendente i soggetti; è inteso *a parte subiecti*, formazione della volontà in quanto arbitrio, convenzionalità, epperò misto di essere e non essere, parvenza in sè, reale in funzione di contingenti voleri. Nel primo senso abbiamo lo statualismo, nel secondo l' individualismo. Abbiamo usato due termini, quasi concetti-limite, i più comprensivi, avvertendo che essi coprono i più varî intendimenti, talvolta le più diverse soluzioni eclettiche.

Certo l' individualismo [2] ha il merito di intendere lo Stato come libertà. Lo Stato è libertà, sia perchè espressione del volere umano, sia perchè deve garantire i diritti che l'uomo ha di natura. Ma poi quella sua conquista ad un più attento esame si rivela illusoria. La libertà nello Stato dell' individualismo non è spontaneità creativa, bensì la libertà negativa della coesistenza paritaria, quindi limite esterno, e nella sfera ai soggetti delimitata arbitrio. L' individualismo, d'altra parte, vanifica i vincoli sociali. Mentre presuppone un mitico stato di natura in cui l'uomo sarebbe pur vissuto senza leggi, senza organizzazione giuridica, senza politica coazione, aspira insieme ad una condizione di cose in cui una più spiegata moralità elimini nell'avvenire lo Stato o comunque ne restringa assai l' imperio. Concezioni, di cui nel secolo XIX abbiamo più esempi, ma che sembrano andare contro ogni considerazione della realtà storica, che mai l'uomo ci presenta solo; nè alle origini, ove, per indietro che si risalga nel tempo, lo si trova sempre associato, nè presentemente in cui nulla ci fa prevedere la caduta dei vincoli sociali, tutto anzi ci fa credere che questi ognora più si stringano e si rafforzino. Sociale *ab initio*, l'uomo, di-

[1] Per una rassegna degli autori che rappresentano l'accennata tendenza vedi il nostro saggio su *La concezione speculativa dello Stato*, cit., § II, con la lett. ivi riportata.

[2] Sull' individualismo vedi il nostro saggio *Dall'individuo allo Stato*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, a. XIII (1933), pagg. 302 e segg., con la vasta bibl. ivi riportata.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

viene sempre più tale, articolando la vita in rapporti crescenti, vale a dire organizzandosi più compiutamente. L'uomo che la storia conosce, l'uomo concreto è sociale, organizzato nella società. L'organizzazione è la realtà dell'uomo, insopprimibile. In tanto io posso scrivere ed esprimere il mio pensiero, in quanto tutta un'organizzazione è intorno a me, per essa io sia liberato da tante contingenti necessità, altri mi abbia approntato questa sala, altri ancora mi abbiano procurato vestimenta, cibi, bevande, ed io non abbia, finito il mio lavoro intellettuale, a procurarmi con le mie stesse mani di che sostentarmi. L'uomo vero è dunque articolato nella società, organizzato nello Stato. Lo Stato è l'organizzazione efficiente della vita umana, anzi questa, possiamo dire, in quanto si concreta in guise sempre più alte e complete. Esso accompagna l'uomo, forma necessaria della sua vita, se voglia essere veramente e compiutamente libero [1]. La necessità ferrea delle leggi politiche assicura la più alta libertà della vita spirituale. « Legum servi sumus, ut liberi esse possimus », ripetiamo con Cicerone [2].

Dobbiamo dunque aderire all'opposta soluzione statualista? È nel vero chi asserisce contro l' individuo le supreme ragioni dello Stato? Non diremo questo, poichè per i sostenitori della tesi statualista [3] lo Stato è entità trascendente, che gli uomini trovano e che lasciano senza mai aderirvi. Meccanica naturale, necessità di rapporti economici o di potenza, ingranaggio di forze, mai adeguerà la società nell'infinità dei suoi rapporti, esclude da sè la personalità, l' iniziativa individuale, l'uomo. Tutto burocrazia, amministrazione, ignora lo spirito che suscita, il sentimento che aderisce, la passione che sospinge, gli infiniti motivi che costruiscono la faticosa storia umana.

Entro questo quadro da noi schematizzato si collocano le tradizionali dottrine politiche del liberalismo e del socialismo. Non già che liberalismo sia soltanto individualismo o concezione sog-

[1] Sul problema della libertà dello Stato nella dottrina individualista e in una concezione in senso sociale v. G. Solari, *Lo Stato come libertà*, estr. dalla *Rivista di filosofia*, a. XXII, n. 2, Lodi, 1931, pagg. 20 e segg.

[2] Analogamente Montesquieu (*De l'esprit des lois*, VI, 20, ed. cit., pag. 479): « Nous sommes libres, parce que nous vivons sous des lois civiles ».

[3] Vedi il nostro saggio *Dall'individuo allo Stato*, cit., pagg. 312 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

gettiva dello Stato, socialismo soltanto statualismo o concezione oggettiva dello Stato. Nella complessità delle concrete formulazioni e dei pratici atteggiamenti il liberalismo ha assunto talvolta vesti socialistiche, si è dato un contenuto statualistico, come il socialismo si è ammantato di orpelli liberali e si è dichiarato vindice dell' individuo. Le posizioni da noi dedotte, ripetiamo, valgono come concetti-limite, mentre la vita reale nel suo insonne processo sempre promuove una mediazione, esige una tal quale compenetrazione dei termini opposti. Solo a tale patto si può parlare di sviluppo. Nella storia come non c'è individuo che prescinda dalla società politica, parimenti non c'è Stato che neghi affatto le ragioni dell' individuo. In atto i due termini sono complicati, l' individuo è nello Stato, lo Stato per l' individuo. È questa la profonda ragione per cui le stesse dottrine si contaminano e non v'è soluzione liberale che non faccia i conti con le esigenze socialiste, e socialismo che ignori completamente i motivi profondi del liberalismo.

La reale posizione pratica da noi accennata esige una revisione della concezione dello Stato [1]. Lo Stato non è più l' immane costruzione oggettiva di cui parlano i greci, nè il loco degli arbitri individuali giustapposti e delimitati dei giusnaturalisti liberali, è una più alta e complessa realtà. Parte dall' individuo, ma, svolgendosi oltre di esso, mai lo trascende. È l' individuo che lo costituisce, l' individuo che dimentichi la sua singolarità per essere veramente soggetto di rapporti sempre più ampi, centro di relazioni più comprensive, il soggetto organizzato. Non dunque da una parte l' individuo, dall'altra lo Stato, bensì medesimezza di termini, non nel senso che l' individuo sia Stato e lo Stato l' individuo, ma che l' individuo debba assurgere allo Stato e lo Stato sustanziarsi nell' individuo, arricchendo nella socialità la sua essenza assoluta, realizzando in essa la più profonda natura umana, quell'etica sostanza per cui è trascendentalmente uomo.

Tra individuo e Stato è medio la società tutta, tutte le forma-

[1] Per maggiori sviluppi rimandiamo ai nostri scritti: *Dall'individuo allo Stato*, cit.; *La concezione speculativa dello Stato*, cit., che riportano anche la letteratura al riguardo.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

zioni sociali, tutte le organizzazioni della vita di relazione. Al centro è l'uomo che crea la famiglia, il gruppo tribale, il sindacato di lavoro, la società religiosa, quella nazionale, e via dicendo; e lo Stato è tutto ciò, e nulla di ciò singolarmente considerato, poichè comprende e supera famiglia, tribù, sindacato, religione, nazione. Lo Stato è l'organizzazione in quanto si dispiega in unità e la vita tutta del soggetto nei suoi momenti i più varî raccolga ed assommi potestativamente. Esso non è circoscritto nel tempo, perchè sempre fu e sarà, essendo che l'uomo sempre fu e sarà, a meno che non rinneghi se stesso, nell'organizzazione. Perciò esso può ben dirsi travalichi le generazioni, legando i secoli presenti a quelli che furono e che saranno, implichi tutta la vita di relazione, faccia suoi tutti i fini umani, nessuno escluso. Se potè il Kant ancora riguardarlo negativamente solo tutore del diritto [1], noi, dopo tante conturbanti vicende, il diritto vediamo forma del più ricco contenuto etico, epperò l'etica tutta, anzi tutta la vita pratica concretarsi nello Stato, sommo omnicomprensivo etico organismo [2]. Nessuno meglio di Mussolini ha ciò espresso, quand'egli senz'essere filosofo ci ha dato dello Stato lo stupenda definizione che qui riportiamo. Lo Stato « non è il guardiano notturno che si occupa soltanto della sicurezza personale dei cittadini; non è nemmeno una organizzazione a fini puramente materiali, come quello di garantire un certo benessere ed una relativa pacifica convivenza sociale. Lo Stato è un fatto spirituale e morale, poichè concreta l'organizzazione politica, giuridica, economica della Nazione; e tale organizzazione è, nel suo sorgere e nel suo sviluppo, una manifestazione dello spirito. Lo Stato è garante della sicurezza interna ed esterna; ma è anche il custode ed il trasmettitore dello spirito del popolo, così come fu dai secoli elaborato nella lingua, nel costume, nella fede. Lo Stato non è soltanto presente, ma anche passato e, soprattutto, futuro. È lo Stato che, trascendendo il limite

[1] Vedi, per un acuto esame della posizione kantiana, A. Bonucci, *Il fine dello Stato*, Roma, 1915, pagg. 428 e segg., con le referenze ivi segnate.

[2] Vedi A. Rava, *Lo Stato come organismo etico*, Roma, 1912; G. Gentile, *Discorsi di religione*, Firenze, 1920, I, *Il problema politico*; id., *Lo Stato e la filosofia*, in *Introduzione alla filosofia*, Milano-Roma, 1933, pagg. 174 e segg.; F. Battaglia, *La concezione speculativa dello Stato*, cit., soprattutto §§ XII-XIII.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

breve delle vite individuali, rappresenta la coscienza immanente della Nazione. È lo Stato che educa i cittadini alla virtù civile, li rende consapevoli della loro missione, li sollecita alla unità, armonizza i loro interessi nella giustizia, tramanda le conquiste del pensiero nelle scienze, nelle arti, nel diritto, nella umana solidarietà, porta gli uomini dalla vita elementare della tribù alla più alta espressione di potenza umana che è l' impero, affida ai secoli i nomi di coloro che morirono per la sua integrità e per ubbidire alle sue leggi, addita come esempio e raccomanda alle generazioni che verranno i capitani che lo accrebbero di territorio e i geni che lo illuminarono di gloria. Quando declina il senso dello Stato e prevalgono le tendenze dissociatrici e centrifughe degli individui o dei gruppi, le società nazionali volgono al tramonto »[1].

Possiamo ben dire che il Fascismo ha riproposto alla meditazione l'antico tema dello Stato e presentato una teoria che meglio d'ogni altra adegua il suo oggetto reale. Tra liberalismo e socialismo sta il Fascismo non eclettico, ma medio, in quanto gli opposti termini invera. Sta lo Stato fascista, il quale, nonchè ignorarli, individuo e società politica comprende e unifica, individuo nello Stato, Stato ricco della più alta individualità umana. È questa la profonda inversione speculativa, che è alla base della concezione fascista dello Stato, per cui possiamo rivendicare al Fascismo non solo una grande originalità pratica, ma quel che più conta una profonda e nuova dottrina politica[2]. Questa è stata resa possibile, sia dall'esperienza rivoluzionaria del popolo italiano, sia dalla rinascita speculativa che in Italia si è svolta dopo i primi anni del secolo, quando contro i residui del positivismo e del sociologismo, risalendo alla migliore tradizione nazionale di Vico e di Gioberti, oltre che ricollegandosi alla più alta speculazione europea, si è imposto il neoidealismo. Si tacci pur questo dagli avversari col nome di hegelismo, lo si difenda come vichiano, diciamo veramente che non già germanico con Hegel, italiano con

[1] MUSSOLINI, *Dottrina politica e sociale del Fascismo*, in *Enciclopedia italiana*, vol. XIV, pag. 850.

[2] Per maggiori sviluppi vedi le pagine introduttive a *Le Carte dei diritti* (Firenze, 1934), da noi curate.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Vico, è pensiero universale, perchè veramente pensiero, che coglie ritmi profondi del reale, assolute guise dello spirito. Lo stesso Fascismo del resto è certo italiano, ma non rinnega l'assolutezza dei valori che asserisce, così come la più nazionale delle filosofie, purchè vera filosofia e non boria de' popoli, non può non essere soprattutto umana.

Se vogliamo ora chiarire l'originalità della concezione fascista dello Stato, diremo che essa sta nel porre tra l'un termine e l'altro del rapporto un medio in cui quelli si inverino, infine nel riguardare individuo e Stato non due ma uno. Lo Stato, non più astratta entità soprordinata ed altra dai soggiacenti individui, si estende ad abbracciare il più vasto mondo sociale, a conoscere una infinità di rapporti i più varî, etici, religiosi, culturali, economici, tutto un ordine di posizioni umane dianzi ignote alla pubblica autorità; l' individuo esce dalla sua puntualità, costituisce a sè nuovi campi d'azione, si foggia nuove pretese e nuovi obblighi giuridici, svolge quel mondo sopra visto su cui lo Stato opererà. Sul terreno sociale, nell'organizzazione, individuo e Stato si incontrano. Le due sfere prima distinte del potere pubblico e dell'attività privata coincidono. Nulla più giustifica che il privato permanga fuori dal pubblico o che il pubblico ignori il privato, quando in realtà sono termini non solo coesistenti ma coessenziali, se assunti nella più alta sfera, che è quella dell' individualità organizzata fino alla suprema disciplina unitaria dello Stato.

Il Fascismo non nega quindi l' individuo, ma ne promuove la sua piena organizzazione in «corpi» ognora più comprensivi; come non nega lo Stato, ma lo toglie all'isolamento del despota che consuma sterili voglie nel comando arbitrario e lo porta ad adeguarsi ai «corpi sociali» in cui l' individuo si organizza. Tra individuo e Stato è tutta una serie di «corpi sociali», aventi le più varie finalità dall'economia all'etica, e in essi l'uno e l'altro si riconoscono una sola cosa, individuo «corporato», Stato «corporativo». Un nuovo principio esige riconoscimento, quello corporativo. L'essenza dell' individuo vuole che esso tenda alla corporazione, a spiegarsi nell'organizzazione corporativa; l'essenza dello Stato ad essere

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

corporativo, organizzato nelle corporazioni; entrambi realizzeranno sempre meglio la propria e comune natura nella vita di relazione, articolata nei gruppi, disciplinata in un complesso armonico ed organico, in una parola corporativo.

Tra individuo e Stato si svolge un processo di mediazione. Alcuni hanno senz'altro assunto un medio e riconosciuto tra i due termini la corporazione, in quanto, in un suo significato tecnico, organo di diritto pubblico che, composto dei rappresentanti dello Stato e delle categorie della produzione, mira all'unitaria disciplina della vita economica della nazione. Come altra volta abbiamo detto, la mediazione è processo e non ha bisogno di assumere come definitivo un istituto, di consumarsi una volta per sempre nel medio [1]. Anzi diciamo che la mediazione appunto perchè processo non promuove un medio ma molti medii, e tra l' individuo e lo Stato non è solo la corporazione nel suo senso tecnico-giuridico, ma insieme la famiglia, la tribù, il comune, la società religiosa, la nazione, tutte le forme di organizzazione che conosciamo. Quando diciamo che lo Stato è corporativo intendiamo dire uno Stato che coincide con tutti questi gruppi umani in cui si pone la vita di relazione, e quindi si adegua anche, ma non solamente, alle organizzazioni del lavoro, alle corporazioni in senso stretto. Corporativismo quindi non è mero attributo economico, non solo designa lo Stato che si è assunto il cómpito di disciplinare unitariamente i rapporti di lavoro e l'organizzazione corporativa del lavoro ha fatto sua, ma assolutamente ogni Stato che nella mediazione dei gruppi sociali componga la sua vita, infine lo Stato che tutto corporativamente disciplina, perchè vivo del più vario contenuto organizzato nei corpi sociali. « Tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato », è la formula in cui si compendia, espressa dallo stesso Mussolini, la nuova posizione dottrinale [2]. Essa ha senso in quanto si riferisca allo Stato totalitaria disciplina sociale, consapevole governo dei gruppi corporati. Nello

[1] Vedi il nostro saggio *Dall'individuo allo Stato*, cit., pagg. 326 e segg., con le referenze all'opera di U. Spirito, che è appunto l'autore al quale muoviamo l'accennata obiezione.
[2] Mussolini, *Discorso alla Scala*, in *Scritti e discorsi dal 1925 al 1926*, Milano, 1934, pag. 162.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Stato dispiegatamente corporativo la società si risolve senza residui tutta nello Stato, anzi diviene tutta Stato. Nella società organizzata e pervenuta liberamente alla sua suprema espressione potestativa, lo Stato, ormai veramente costituito, trova alfine l' individuo, che non più gli sfugge, bensì di esso costituisce il più profondo principio di vita, invalicabile eticità. Nello Stato, totalitaria organizzazione corporativa, si compie il ciclo dialettico per cui, attraverso la società, lo Stato fa suo l' individuo e l' individuo si riconosce nello Stato. Mediazione assoluta fonda l'assolutezza dello Stato nell'assolutezza del principio corporativo.

La stessa eticità dello Stato, tante volte conclamata, ci sembra pertanto inerire allo Stato in quanto corporativo. Stato corporativo quindi è Stato etico, etico perchè corporativo, corporativo perchè etico. L'etica che non si celebri nella vuota formalità non può non sustanziarsi in organismi umani uniti da un profondo senso di spirituale adesione. I gruppi sociali, che non siano amorfa coesistenza, non possono non essere unità profonda di vita, momenti di un processo che suscita lo spirito fino alle guise più alte di umanità. Corporatività non è quindi, se ben ci siamo spiegati, nota di uno Stato storico, o solo questo, ma innanzi tutto carattere assoluto dello Stato quale la ragione esige.

Se lo Stato è la più alta formazione della socialità umana, che si costituisce quando l' infinito complesso dei rapporti in cui l'uomo articola la sua vita assurge spontaneamente ad un principio potestativo, la corporatività non può non essere suo attributo. Corporatività è in uno ideale e principio ontologico, in quanto lo Stato, se vuole essere più compiutamente se stesso, realizzare una più profonda realtà, non può non dispiegare sempre più quel che è la sua essenza, vale a dire la corporatività, ricognizione di umanità nella vita di relazione, nei gruppi in cui questa si svolge. D'altra parte, la corporatività è anche nota storica. Non v'è Stato che in un certo senso non sia corporativo, poichè sempre lo Stato è in quanto lo sostenga l' individuo nelle sue determinazioni sociali, a queste voglia appoggiarsi. Se quello e queste rinnega o comunque le consideri non già con sè coincidenti ma affatto subordinate, esso non è, anzi possiamo dire è già morto. La vita sua

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

è precisamente nella ricognizione di quella realtà dei gruppi sociali organizzati, nella disciplina più compiuta di essa, nel permearsi ognora crescente della lor vita spiegata, che infine è l'unico modo di attingere gli individui e lo spirito. La corporatività inerisce dunque allo Stato come universale categoria e allo Stato come storica individuazione, ed è necessario in una filosofia, come la nostra, che idea e fatto non considera alieni l'una dall'altro, ma termini di una sola realtà. Ciò che è razionale è reale, e ciò che è reale è razionale, scrisse profondamente Hegel [1].

Alcuno, giunto a tal punto del nostro discorso, potrebbe obiettarci: — Il Fascismo, dunque, non avrebbe nulla innovato? Esso, coi suoi filosofi, avrebbe enucleato l'essenziale carattere dello Stato, la corporatività, e lo contemplerebbe, se sempre lo Stato è e sarà corporativo! — Conclusione affrettata —, rispondiamo. A parte che la filosofia non è la nottola che spiega il volo sul crepuscolo, e quindi viene a cose fatte, l'asserita realtà corporativa dello Stato non è quiescenza, ma dinamica processualità. Corporatività è principio ontologico e fine ideale insieme. Lo Stato deve realizzare sempre più spiegatamente la sua stessa essenziale natura e porre tal mèta inadeguabile come suo fine, nè più nè meno come ciascun di noi ha il dovere di essere sempre più compiutamente uomo, di promuovere in più alti aspetti la profonda natura umana. Il Fascismo, mentre ha il merito di avere in un più cosciente intendimento della realtà politica confutato l'astratto individualismo e il non meno astratto statualismo, mostrandone la sostanziale coincidenza dei termini su un piano di concretezza che nel medio li unifichi, mentre ha enucleato, corrispettivamente all'accennata mediazione, la corporatività come carattere assoluto dello Stato, non marca di promuovere l'attività dello Stato secondo le direttive dianzi viste, facendo sì che questo celebri in determinazioni più complesse la sua stessa natura, che, ripetiamo ancora una volta, è e non può non essere corporativa.

In un primo tempo il Fascismo ha affrontato i problemi economici, del lavoro e della produzione. Sorto quando il dissidio tra

[1] HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, trad. MESSINEO, Bari, 1913, Intr., pag. 12; *Enciclopedia delle scienze filosofiche in compendio*, trad. CROCE, vol. I, Bari, 1923, pag. 6.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

lavoratori e datori di lavoro, organizzati in sindacati contrastanti, turbava la superiore vita della Nazione, si pose come cómpito l'armonica disciplina dei rapporti tra lavoro e capitale nell'unità della corporazione, che gli opposti interessi armonizzasse. Si spiega quindi come corporazione, nel suo senso tecnico-giuridico, sia termine relativo alla disciplina dei rapporti di lavoro. Oggi che, dopo un lungo travaglio politico e una lunga rivoluzione istituzionale, la pace economica è acquisita, il principio corporativo non può non trovare applicazione in ogni ordine di umani rapporti, culturali, religiosi, etici, in una forma giuridica nuova. Esso è un principio di vita omnicomprensivo e non un parziale modo di sistemazione economica. Possiamo quindi parlare a rigore non solo di una economia corporativa e di un diritto corporativo, ma altresì di una morale corporativa, e, coestensivamente alla suprema realtà pratica umana, lo Stato, in cui sono economia diritto morale, di una politica corporativa. Corporatività ha un significato assoluto, poichè denota la natura dello Stato e ne designa i fini, quei fini che poi sono i fini di ogni vita che si attui nella relazione.

Quando l'uomo comincia a vedere oltre la sua empirica puntualità altri individui come lui, parimenti soggetti, e li raccoglie nella comune essenza umana e sociale, i soci, ed esprime dal più profondo suo spirito una volontà comune di ordinata esistenza, l'oggettività d'una legge d'organizzazione, nel gruppo costituito in quel volere, in quella legge, il corporativismo albeggia. Quando lo Stato si riconosce nel processo istituzionale accennato e fa suoi i fini dei gruppi medesimi, vedendo in questi se stesso, ancora una comune natura, ancora una comune legge, è il corporativismo spiegato. Dall' individuo allo Stato corre la storia, e la via maestra, il tramite dello spirito, sono i gruppi corporati, i corpi sociali, le corporazioni nel senso lato del termine, il processo la corporatività. Principio assoluto di vita questo corporativo non sopporta termine *ad quem*. Oltre l' individuo è il gruppo sociale, oltre questo lo Stato, oltre lo Stato la *societas hominum maxima*. [1]

[1] Bene osserva il Del Vecchio (*Stato e Società degli Stati*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, a. XII, 1932, pag. 9) che « lungi... dall'aversi un contrasto insanabile fra l'ideale della società universale degli Stati e la realtà empirica, che ci

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

La corporatività che l'uomo ha sottratto all' isolamento eslege, che il sindacato ha superato nella corporazione economica, che le società difformi ha unificato nello Stato, vincola di già e vincolerà maggiormente in avvenire gli Stati, preludendo ad una entità federale, possiam dire corporativa, avendo sempre riguardo all'adesiva natura e al fine da attuare, che ancora non è ma certo sarà. Come è apparso grave l'errore della vecchia politica di negare per l' individuo lo Stato o viceversa, irrigidendo nei termini opposti un contrasto che in atto non è, parimenti la nuova politica ha da confutare l'errore degli internazionalisti, che per l'utopica internazionale lo Stato assumono a momento deteriore, negatività da combattere. In realtà come lo Stato vero è tutto negli individui, tanto più permeato della vita dell' individuo quanto questo corporativamente si organizza, epperò non può non rispettare nell' individuo il suo fondamentale principio; parimenti la *civitas hominum maxima* sarà nella più piena ricognizione degli Stati, nella loro solidarietà organizzata, epperò nel pieno rispetto di essi e delle funzioni che nella storia sono chiamati a svolgere [1]. La divina concordanza di cui ci parla il cardinale di Cusa, all'alba del Rinascimento, è la legge della vita politica, che dall'uomo assurge all' impero in crescenti integrazioni, alla base delle quali è il più adesivo volere, lo spirito. Promuovere tale sviluppo è nostro dovere di uomini e di cittadini, poichè promuovere la corporatività significa essere meglio, più altamente uomini, celebrare più intimamente in una più vasta comunanza la medesima natura umana.

FELICE BATTAGLIA.

mostra solo unioni particolari tra Stati determinati, vi ha tra questi termini una sostanziale armonia, poichè il secondo di essi presuppone il primo, e ci rappresenta un laborioso graduale avverarsi, in diverse guise, di ciò che il primo termine rappresenta come principio e meta suprema ».

[1] Analogamente A. VOLPICELLI, *Corporazione e ordinamento internazionale*, in *Nuovi studi di diritto economia e politica*, v. VII (1934), pagg. 357 e segg.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

LA PERIZIA GIURIDICA

(Concetto e teoria generale).

(Continuazione vedi numero precedente).

6. – Perizia tecnica e perizia politica, in quanto *species* considerate in rapporto al *genus*, hanno, come si è visto, un comune presupposto ed una comune funzione. Il presupposto è una lacuna nella volontà normativa dello Stato, la funzione quella di portare al giudice la regola (più idonea a colmare la lacuna), cui il giudice imprime, nell'esercizio del suo potere discrezionale, il carattere della giuridicità. Ma, se ambedue le forme di perizia si considerino nei loro reciproci rapporti di *species*, le caratteristiche particolari che assumono la funzione ed il presupposto, richiamano tuttavia immediati e diversi problemi pratici.

Sorge così, ad oggetto di questo paragrafo, il problema della *funzione della perizia politica*. E, precisamente, questo problema si risolve nel determinare se e quando la perizia politica possa avere una pratica utilità riguardo al sapere del giudice, investito (di fatto o *ex iure*, per espressa o tacita delega) di discrezionalità politica. Mentre per la perizia tecnica la relazione di necessità fra perizia e decisione è quasi postulata di massima, sì che ogni problema pratico si riduce ad accertare se questa necessità, ammessa genericamente, si verifichi, volta a volta, nei casi singoli, e quindi a determinare quale debba essere il modo (l'organo) di accertamento di tale necessità – per la perizia politica si devono successivamente affrontare i due aspetti, generale e speciale, del problema sulla « funzione » della perizia politica. Poichè, di massima, non è nè pacifico, nè perfettamente evidente come il giudice, investito di discrezionalità politica, possa aver bisogno di un consulente, ed in via speciale, posto pure che sia ammessa la

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

utilità generica della perizia politica, il problema delle necessità singole di tal forma di consulenza assume un aspetto tutto particolare.

a) La maggior ampiezza della lacuna che è il presupposto della discrezionalità politica, è in diretta relazione (*retro*, pag. 38 e segg.) con la *natura* delle valutazioni discrezionali che il giudice è chiamato a compiere. Il giudice, investito di discrezionalità politica, deve creare la regola in vista delle esigenze del rapporto, considerato come *fenomeno sociale* (*retro*, pag. 34 segg.), in relazione, cioè, alle generali esigenze del vivere comune. È ammissibile un consulente del giudice in questa sua caratteristica funzione?

Lo stesso insistere della controversia sulla ammissibilità della perizia c. d. « giuridica », ci mostra che la concreta utilità di questa forma di consulenza sia ben diversamente discutibile che per la perizia tecnica. Probabilmente questa differenza, che è da ricondursi alla diversa natura ed estensione della lacuna nella norma nei due casi, ci appare più cruda per la influenza di casi singoli, e singoli aspetti del problema *specifico* della funzione della perizia politica, che, col problema di massima, non hanno a che vedere. Ma tuttavia una diversità, sentita come istintiva, permane anche di fronte all'aspetto generico del problema. Ma trova essa la sua radice in un *ostacolo razionale* – proveniente dalla struttura e funzione medesime del sistema giuridico – o nella inutilità generica di questa forma di consulenza? In questa sede si tratta: 1º) di eliminare l'ipotesi di un ostacolo logico; 2º) di dimostrare che il giudice *può*, di massima, aver bisogno, per la sua stessa struttura, di un consulente politico.

1º) Ostacoli razionali non ve ne sono. Ve ne sono ed insuperabili, fin tanto che si considera la perizia politica sotto l'erroneo aspetto della perizia *giuridica*, destinata, cioè, a fornire al giudice una *norma giuridica*. Meraviglia infatti come la incertezza della dottrina sulla ammissibilità della perizia *giuridica*, non si traduca, invece che in parziali ammissioni, in una negazione apodittica. È infatti difficile, per chi abbia la mente materiata di sistematica giuridica, ammettere che il giudice *possa ignorare* una *regola giu-*

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ridica. E la difficoltà diventa, per ragioni vitali di coerenza e di coordinazione fra gli elementi che compongono la delicata struttura imperativa dello Stato, *impossibilità logica* di ammettere che l'ordine giuridico (il quale sceglie i suoi giudici con un accurato sistema di accertamento del loro sapere giuridico, e che, sopratutto, incardina un complicato meccanismo giudiziario ed un vasto sistema di conseguenze pratiche sul principio *iura novit curia*) – possa accettare l'*ignoranza giuridica* del giudice come una possibilità *ordinaria*, tanto da giungere (non alla eliminazione o alla sostituzione del giudice), ma all' intervento di un consulente giurisperito. Nella perizia « giuridica », fra la *non-vincolatività* che è attributo inseparabile del sostantivo e la *vincolatività* che l'aggettivo attribuisce necessariamente al sostantivo cui si riferisce, v'è veramente lo stridere di una contraddizione insanabile (*retro*, pag. 010), superata solo dalla poca considerazione in cui la dottrina ha tenuto il problema.[1] Per contro, ogni ostacolo logico sparisce, allorchè si riconduca, come noi abbiamo tentato di

[1] Il Carnelutti (*Prova civile*, cit., pagg. 94, 103, nota) dà una importanza assai limitata alla perizia giuridica, ma, partendo dal presupposto, per me inesatto, dell' identico valore logico della ignoranza giuridica e della ignoranza tecnica, pone sullo stesso piano le due forme di perizia rispetto alla logica ammissibilità per parte dell'ordinamento giuridico. Vero senza dubbio che la conoscenza giuridica non è *più utile*, rispetto alla decisione della conoscenza tecnica, ma non vero affatto, come illegittima conseguenza di una giusta premessa, che sia solo problema di politica giudiziaria lo scegliere un giudice giurisperito, anzichè tecnico e l' integrarne la conoscenza con una perizia tecnica, anzichè giuridica. Noi abbiamo visto (*retro*, pagg. 13 e segg.) molto largamente che, se la perizia potesse essere diretta a portare al giudice regole giuridiche, *dovrebbe* di logica essere *vincolativa* per il giudice, per il motivo molto semplice che la norma giuridica, non è una norma che si acquista solo per atto di scienza (come la norma tecnica), ma che ci è imposta per atto di *volontà*. Se lo Stato ha leggi dalle quali il giudice non deve derogare, con ciò solo si costituisce in esigenza logica l'esigenza di scegliere dei giudici che conoscano quelle regole che la sua stessa *volontà* di Stato impone alla applicazione. Questa esigenza diverrebbe esigenza puramente di opportunità solo quando non esistessero leggi precostituite al giudizio, ma allora si tratterebbe, non di ignoranza *giuridica* del giudice da contrapporsi alla ignoranza tecnica, ma di ignoranza politica e di ignoranza tecnica: da porsi evidentemente sullo stesso piano logico, poichè la volontà non c'entra affatto, e siamo sempre nel terreno comune della conoscenza. Il caso di giurisdizioni speciali, composte anche od esclusivamente di giudici tecnici, non ha valore: nel primo caso perchè il membro giurisperito integra il collegio in modo da costituire un giudice (rispetto alla conoscenza della legge) identico a quello ordinario — nel secondo caso perchè, limitata *sempre* la competenza del giudice speciale, a materie definite, la conoscenza giuridica è acquistata dal giudice con tutta facilità, e si ha quindi, anche in questa ipotesi, relativamente ai poteri della sua competenza, un giudice giurisperito. Si comprende che, posta la perizia giuridica come necessariamente vincolativa, cesserebbe di essere perizia e il perito di essere

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

fare, ogni forma di perizia al comune presupposto di una lacuna nella volontà normativa dello Stato, e si consideri la c. d. « perizia giuridica », come perizia politica, diretta cioè a fornire al giudice una *regola di giudizio*, rispondente alle esigenze *sociali* del rapporto (*retro*, pag. 41), che *non è* (*ancora*) *regola giuridica*, ma che lo diventerà (con efficacia, almeno per il nostro sistema giuridico, limitata alla lite decisa) con la sentenza. Poste sullo stesso piano le due forme di perizia (la tecnica e la politica), e ricondotta la necessaria ipotesi della ignoranza del giudice (rispetto alla regola fornita dal perito), alla sua funzione di creazione del diritto (con ciò mettendo fuori causa e il diritto e l'obbligo dogmatico di conoscerlo), nessun impedimento logico scaturisce dal sistema ad impedire la ammissibilità della perizia politica, accanto alla consulenza tecnica. Una sola forma di ignoranza l'ordine giuridico nega « a priori » nel giudice: *l'ignoranza delle norme giuridiche*, e, in subordine per diversi motivi, l'ignoranza di quelle regole di esperienza sulle quali la conoscenza giuridica si basa, quelle cioè che costituiscono la c. d. « cultura generale » [1]. Ma, per il resto, nel vasto campo della conoscenza non-giuridica, che sorpassi le pure nozioni propedeutiche (rispetto alle quali d'altronde nemmeno la ignoranza tecnica è ammissibile), [2]

ausiliare del giudice, per divenire, la prima, parte della decisione, ed il secondo, parte del giudice.

Solo che ci poniamo un esempio pratico si vedrà che le osservazioni precedenti son fondate. Si pensi per es. ad una lite di divisione ereditaria e si invertano le posizioni del perito estimatore e del giudice, e si pensi alla volontà dello Stato portata, in modo non affatto vincolativo, dal perito giuridico. Ci si renderà conto che, in un sistema, come il nostro, di leggi precostituite, lo scegliere come giudice un giurisperito o un tecnico non sia affatto problema di contingente opportunità.

[1] A questo criterio si ispira la limitazione posta dall'Art. 314 cod. proc. pen. alla facoltà del giudice di chiamare un perito, alla sola ipotesi in cui una indagine « richieda *particolari* cognizioni di *determinate* scienze ed arti ». Tuttavia, mentre per la ignoranza giuridica la negazione è *dogmatica*, per la ignoranza di norme di cultura generale, risponde a principi di opportunità del tutto contingenti. Tanto vero che la formula dell'Art. 314 rappresenta una innovazione, che può anche non essere definitiva, e sopratutto che non ha un valore logico, come lo ha, senz'altro, il principio che il giudice non può chiamare un perito a fornirgli una regola espressa dall'ordinamento giuridico italiano. Nel testo si sono aggruppate le due forme di ignoranza (della regola da applicare) che non sono ammesse nel giudice, per motivi, sopratutto, di semplicità, ma esse hanno un valore assai diverso.

[2] Anche di fronte a « regole tecniche » vige il principio della inammissibilità della deficienza di cultura generale. Art. 314 cod. proc. pen. « .... particolari cognizioni.... ». Il giu

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ignoranza tecnica ed ignoranza politica, poichè non sfiorano affatto la conoscenza della legge, ma riguardano l'esercizio del potere discrezionale (cioè una attività che precede la nascita del diritto), sono sullo stesso piano per ciò che riflette la logica accettabilità per parte dell'ordinamento giuridico, come eventi *ordinari* del funzionamento dell'organo giurisdizionale, e sullo stesso piano per ciò che riguarda i mezzi di eliminazione.

2°) Tuttavia, se la perizia politica non trova ostacoli razionali nel sistema, con ciò solo non è postulata di massima la sua utilità pratica. Il problema della utilità «generica» di questa particolarissima forma di consulenza, si limita a determinare se *possa* esservi un soggetto capace di fornire al giudice una regola (rispondente alle esigenze politiche del rapporto) più idonea (allo scopo) di quella che il giudice medesimo creerebbe, e di determinare se questa maggiore idoneità (non negabile «a priori») sia praticamente tale da consigliare l'intervento del consulente, bilanciando gli inconvenienti di varia natura che derivano dal porre un ausiliare accanto al giudice.

Il vantaggio generico della perizia politica mi pare sia provato, se non altro, dalle parziali ammissioni della dottrina. Se infatti un nucleo di scrittori, rigidamente ligi alla dogmatica tradizionale, cade nell'aspra contraddizione da noi accennata (*retro*, sub 1°) e la supera senza nemmeno «girare» l'ostacolo, per ammettere alcune forme di perizia c. d. giuridica, ciò vuol dire che questa forma di consulenza è sentita come una realtà efficiente. Ma, anche prescindendo da queste ammissioni della dottrina, che, d'altronde, con grande incertezza d'idee, accomuna ipotesi non affatto classificabili come *perizia* (diritto consuetudinario e diritto straniero), [1] ad ipotesi veramente tipiche di perizia politica (norme

dice non può per es. chiamare un fisico a dirgli se un frutto che si distacchi dal ramo cada a terra. Il giudice deve conoscere la legge di Newton. Regola tecnica e regola non tecnica sono, sotto questo punto di vista, esattamente sullo stesso piano.

[1] Infatti i casi possono essere due: 1°) La regola di diritto straniero è oggetto di giudizio (premessa *minore* del sillogisma) e non strumento di giudizio (premessa maggiore). In questo caso il soggetto che apporta la regola straniera (il fatto della esistenza della regola) non è un perito ma un testimone: è organo di costituzione di prova, e *prova* è il fatto della esistenza della regola straniera; 2°) La regola di diritto straniero è strumento di giudizio e prende posto nella premessa maggiore del sil-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

c. d. *vessate* dell'ordinamento positivo); [1] la utilità generale della consulenza politica mi par resti provata dalle seguenti considerazioni. La valutazione *politica* delle esigenze di un rapporto, presuppone, nel soggetto chiamato a creare la regola un duplice ordine di conoscenze: *a*) conoscenza particolare e strettamente realistica dei fatti, sia sociali (condizioni attuali storiche e politiche del gruppo), sia del rapporto da disciplinare; *b*) conoscenza delle regole di interpretazione e valutazione politica di questi fatti. La regola politicamente idonea, integri essa una norma già esistente o costituisca da sola la completa disciplina del rapporto, nasce da una cognizione realistica dei fatti e dalla valutazione di questi secondo criteri che devono essere considerati, non solo come propri di un'arte quale la intese in linee molto ampie il Machiavelli, ma, rispetto alla vita ed alle condizioni storiche delle società moderne, come dettami di una tecnica molto precisa, che non si acquista se non per la consuetudine con gli affari e gli eventi della politica, e per un particolare atteggiamento del pensiero di fronte ai fenomeni.

logisma. In questa ipotesi è l'ordinamento italiano che fa sua la norma dell'ordinamento straniero, la quale diventa con ciò, per quel *dato* rapporto, a tutti gli effetti, norma giuridica italiana. Ed il soggetto che eventualmente sia chiamato a fornirla al giudice non è un perito, ma semplicemente una f o n t e m a t e r i a l e di diritto non altrimenti che una codificazione o una raccolta di leggi straniere. Il giudice ascolta il soggetto come se leggesse un codice e non è affatto libero, quando beninteso non si tratti di vessate norme ed il perito sia chiamato a riferire la norma e non a dare il suo parere sulla interpretazione, di non accettare la regola fornita dal soggetto: d e v e assumerla senz'altro. L'interprete, per contro, ha la veste e la posizione del perito t e c n i c o: in quanto e fin quando fornisce, non regole di diritto straniero, ma le regole della lingua straniera necessarie per intendere la norma.

Lo stesso dicasi della consuetudine: il soggetto che apporta la norma consuetudinaria, fin tanto questa non sia controversa ed il soggetto formuli obiettivamente una norma e non un apprezzamento, non è un perito, ma una fonte materiale di diritto che vincola il giudice.

[1] Diverso dal precedente il caso della c. d. norma v e s s a t a (tanto italiana, quanto straniera o consuetudinaria). In questa ipotesi v'è una lacuna nella norma (o, se si vuol seguire l'insegnamento del **Romano**, *cit. infra* pag. 54 nota 1, una limitazione dell'ordinamento giuridico), e si verifica così il presupposto necessario perchè vi sia perizia. Dopo quanto si è detto nei paragrafi precedenti, mi parrebbe pedantesco tornare a dimostrare qui che una norma v e s s a t a, per il solo fatto che è tale, è una norma i n c o m p l e t a, se non addirittura una semplice apparenza di norma, che dà adito *di fatto* ad un potere discrezionale del giudice. In queste ipotesi il perito fornisce non una regola *giuridica*, ma una regola *politica* che diverrà giuridica solo se il giudice la accetti, il che è perfettamente libero di non fare.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Orbene, questa duplice competenza di fatti e di principî, ed un particolare temperamento politico, devono essere negati nel giudice, almeno in linea generale. Esso si trova di fronte ai fenomeni sociali e politici nella stessa posizione (le differenze son valutate nella sezione seguente, sub *b*) in cui si trova di fronte ai fenomeni scientifici: ne conosce cioè quel tanto (o quel poco) che rientra nei confini abbastanza ristretti della « cultura generale ». Ma nulla più. Anzi, per la sua stessa struttura, per le garanzie medesime di indipendenza dal potere politico (fissate nel preciso intento di tener lontano il giudice dalla influenza politica onde non violi la legge), per le garanzie di indipendenza dalle parti (fissate perchè non senta l' influenza delle esigenze reali del rapporto e da queste sia tratto fuori legge) — è di regola ben lontano da quelle cognizioni di fatto, e da quello spirito indipendente e critico, che son necessari per una razionale disciplina di un rapporto secondo le sue esigenze politiche. Posto dinanzi alla *realtà formale* del rapporto, senza alcun potere giuridico di integrar la sua conoscenza della fattispecie, non può essere l'organo più idoneo all'esercizio di quella forma di potere discrezionale che richiede prima di tutto una aderente nozione della realtà. D'altro canto il giudice, tratto dalla sua funzione a considerare l'ordinamento giuridico costituito per le sue esigenze di conservazione, senza *doverne* sentire quelle evolutive (che lo trarrebbero ad apprezzamenti del tutto contradditorî con la sua funzione esclusivamente dichiarativa), abituato a chiudersi alla vista tutto il sistema delle cause e delle conseguenze politiche della norma ch'egli dichiara, abituato, insomma, a far sua una volontà d'altri — se è l'organo più adatto a *dichiarare* fedelmente una norma giuridica, non è l' organo più idoneo a creare una regola politicamente consona allo scopo. In parole più semplici: il giudice, perchè è e deve essere buon giudice, è di regola un cattivo legislatore. Con il generalizzarsi del sistema di regolamentazione « a priori » dei rapporti, la funzione normativa si è sdoppiata: creazione e dichiarazione della norma (nei confronti del rapporto singolo), son divenuti due tempi di una funzione originariamente unica, e conseguentemente giudice e legislatore son divenuti termini, nonchè diversi, addirit-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tura antitetici. Si richiedono cognizioni ed attitudini completamente diverse, che, se non utilizzate nel campo segnato a ciascuna funzione, vanno a tutto detrimento del risultato. Il cosiddetto « bon juge », è, per l'attuale sistema, il prototipo del « mauvais juge », proprio perchè ha le tendenze e le qualità del legislatore.[1]

Se tutto questo è vero, non si vede perchè la « cultura generale » se non basta per la fissazione di tutte le regole tecniche necessarie alla decisione, dovrebbe bastare, *sempre*, per la fissazione delle regole politiche, e non si vede perchè, in rapporto alle prime, sia utile, e non anche per le seconde, l'intervento di un consulente. Posto che vi sia un organo più idoneo del giudice, per la sua particolare colleganza col potere politico (e quindi per la sua particolare conoscenza dei fatti politicamente rilevanti), e per la sua attitudine (non essendo soggetto del rapporto processuale ed essendo quindi svincolato dai limiti e dagli oneri che questo impone) a venire a conoscenza, con ogni mezzo, degli elementi di fatto del rapporto da disciplinare – non v'è ragione alcuna che impedisca un vantaggioso intervento di quest'organo in funzione di perito. Rimanendo affidata al giudice la decisione definitiva, per le stesse e forse maggiori ragioni della perizia tecnica, la consulenza politica ha la sua utilità e la sua precisa funzione. Poi-

[1] Queste osservazioni trovano, a mio avviso una decisa conferma in un fenomeno assai significativo. Dalle profonde deroghe della divisione dei poteri (necessarie, del resto, per i principî stessi, che suggerirono la divisione) non è scaturito nessun potere per il giudice di emanare norme giuridiche aventi valore generale, mentre questo potere spetta, per i casi di necessità e di urgenza, al potere esecutivo.

Per questo sistema il principio della divisione dei poteri è ben più profondamente leso che se si fosse affidato al supremo organo giurisdizionale una porzione di potere legislativo, perchè almeno si sarebbe rimasti nell'àmbito della funzione normativa dello Stato che è concettualmente unica (cfr. il mio scritto, *In tema di potere discrezionale del giudice*, in *Riv. di dir. proc. civ.*, I, 1928, pag. 221 e segg.). Ma la deroga profonda ha una ragione pratica indiscutibile: si è fatto ricorso al potere esecutivo, anzichè al potere giurisdizionale, proprio perchè la funzione legislativa è funzione p o l i t i c a, ed una funzione politica sarebbe stata esercitata dal giudice con perfetta incompetenza. Se la lettera della divisione dei poteri è profondamente violata, lo spirito e l'intima ragione logica son salvi. E questo è tanto vero, che nemmeno il controllo sulla esistenza effettiva della necessità e dell'urgenza (presupposti del potere affidato all'esecutivo) è stato deferito alla funzione giurisdizionale (e tal controllo sarebbe tipicamente giurisdizionale dal punto di vista tecnico): proprio perchè anche il controllo della necessità e dell'urgenza presuppone una conoscenza politica che il giudice non ha nè deve avere. È questa, in sè, una osservazione lapalissiana, ma perfettamente adatta a dimostrare come il giudice quale organo di creazione di diritto non sia politicamente il più idoneo.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

chè la consulenza politica (segnatamente se affidata al P. M.) elimina, o per lo meno attenua, il frammentarsi dell' indirizzo politico in molteplici orientamenti subiettivi e divergenti, l'utilità di tal forma di consulenza risalta in modo innegabile, in un momento come l'attuale, in cui, al massimo cozzare di correnti politiche aliene da compromessi, e quindi, alla importanza e delicatezza politica acquistata da ogni atto, risponde la tendenza a costringere in linee fondamentali gli sparsi indirizzi dei partiti politici, ed a disciplinarli verso mète comuni perseguite dallo Stato come supremo organo politico. Sotto questo profilo, anzi, si deve riconoscere alla consulenza politica una utilità più vasta e più generale, di quella che ha la consulenza tecnica. Ma questa differenza, che porta a caratteristiche conseguenze, verrà studiata nei paragrafi che seguono.

b) Considerando il problema della consulenza politica nel suo concreto rapporto con la decisione, e nelle singole ipotesi pratiche, due differenze fondamentali, ed altre conseguenti, si presentano in relazione alla perizia tecnica.

α) *Differenze principali.*

La *utilità* della perizia politica: 1°) *non è assoluta*, 2°) *è in diretto rapporto con l'interesse pubblico.*

1°) *non è assoluta.* – Mentre la deficiente conoscenza delle regole tecniche pone il giudice nella *impossibilità* di decidere (in modo compatibile al minimo con le esigenze della cultura moderna), la deficienza nella cultura politica (in un soggetto, come il giudice, di media preparazione generale) non impedisce la decisione, solo può renderla *inadeguata* agli interessi ed alle finalità politiche della società. Senza il perito tecnico il giudice non decide affatto, senza il perito politico il giudice non decide bene e può decider male. La perizia tecnica rende la decisione *possibile*, la perizia politica la rende *idonea* allo scopo politico che deve raggiungere.

Questo assunto è abbastanza semplice per richiedere una lunga dimostrazione: un accertamento medico della *impotentia generandi* il giudice non lo saprà mai fare (allo stato presente delle cognizioni e dei mezzi d' indagine della scienza), mentre potrà con il solo

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

suo criterio politico decidere se convenga ammettere, nel silenzio della legge, l'*impotentia generandi* come causa di annullamento di matrimonio. Nel primo caso, senza l'ausilio del perito si avrà una decisione, nonchè erronea, addirittura assurda, nel secondo la decisione potrà essere inadeguata all' interesse sociale.

Tuttavia il rilievo deve essere inteso con prudenza. E precisamente così: la regola politica per la sua stessa natura di regola *finale* (e non *strumentale* come la regola tecnica), può essere creata da chiunque fornito di cultura generale, in relazione a quel sistema politico che esso indipendentemente si rappresenti. E così, ove l'ordine giuridico reputi indifferente, o anche utile (per un complesso di cause), non influire sulla nascita della regola politica ponendola in relazione con un determinato sistema di finalità politiche, può, con danno assai minore che per la deficienza tecnica, lasciare il giudice senza l'ausilio del perito. La funzione della perizia politica, diversamente che per la perizia tecnica, non si condiziona esclusivamente ad una deficienza costante del giudice rispetto a certe regole, ma sopratutto al contingente interesse politico dello Stato, in relazione con la variabile importanza politica del rapporto in causa. Con ciò non si nega che la perizia politica, considerata a sè, non abbia utilità pratica, si dice solo che ha una utilità diversa e meno costante della perizia tecnica. La maggior conoscenza dei fatti e degli eventi politici che può avere il consulente, mentre conduce sempre ad una decisione migliore, in taluni casi può evitare una decisione lesiva dell'interesse dello Stato.

Riassumendo: rispetto alle esigenze dirette della decisione, avulsa dalle sue conseguenze politiche, la perizia tecnica ha la funzione assoluta di rendere possibile il giudizio, la perizia politica di renderlo migliore. Rispetto all' interesse politico dello Stato la perizia politica, ove quest' interesse si concreti nella disciplina del singolo rapporto, assume un valore *assoluto e diretto* mentre invece, sotto questo profilo, la perizia tecnica, ha solo una importanza indiretta (sub 2).

2°) *è in diretto rapporto con l'interesse pubblico.* – Tanto la perizia tecnica quanto la perizia politica hanno sempre ed in ugual misura una funzione di pubblico interesse. A prescindere

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

dal rilievo che lo scopo pubblicistico riconosciuto al processo civile caratterizza come pubblicistiche tutte le attività processuali che obiettivamente tendono a questo scopo indipendentemente dallo stimolo (che può essere privato o pubblico), – la funzione peritale che si concreta nel fornire al giudice una *regola di giudizio* (premessa maggiore del sillogismo) è più evidentemente una funzione pubblica.[1] La attività processuale del perito confluisce nella funzione giudicante, e perciò l'intervento del consulente è *deciso* dal giudice, anche se fu *proposto* dalla parte. La funzione peritale, diretta in ogni caso (anche se verta sulla prova) a fornire al giudice uno *strumento* e non un *oggetto* di giudizio, è sottratta alla disponibilità della parte. E se ciò non denunzia, in base alla nostra concezione unitaria delle funzioni processuali, un più intenso valore pubblicistico della perizia rispetto agli atti di parte, ma soltanto, nei confronti dell'interesse pubblico comune alle due funzioni, una attitudine al soddisfacimento non riconosciuta per la perizia e riconosciuta per gli atti di parte allo stimolo privato [2] – tuttavia, anche per chi questa tesi non accetti, mette obiettivamente fuor di discussione la natura pubblicistica della perizia giudiziale in ogni sua forma.

Se però si consideri la differente natura della regola (politica o tecnica) apportata dal consulente, apparirà diverso anche il rapporto fra le due forme di perizia e l'interesse pubblico. La perizia tecnica ha per presupposto una lacuna nella volontà dello Stato, ma la discrezionalità che ne deriva al giudice è meramente *tecnica*. Il giudice ha potere di apprezzare le esigenze del rapporto considerato in sè, avulso dal sistema politico in cui si inquadra. La valutazione delle esigenze politiche *fu già compiuta* dall'ordinamento giuridico e quindi fu già creata la regola giuridica che disciplina il rapporto in relazione all'interesse politico dello Stato

[1] Riconosce la funzione pubblica del perito anche ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, pag. 221 e seg.

[2] Per ciò che riguarda l'*organo agente* nel processo civile vedi questa tesi illustrata nel mio scritto sulla *Posizione dogmatica del Pubblico Ministero agente*, in *Riv. di dir. proc. civile*, 1931, I, pagg. 297 e segg.; e per la completata teorizzazione di questo concetto vedi la mia *Teoria generale della discrezionalità*, in *Nuovi Studi di diritto economia e politica*, 1934, n. 2.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

(*retro*, pag. 36 e seg.); cosicchè la norma tecnica ha una funzione puramente *strumentale* in relazione a quei fini che l'ordinamento giuridico fissa nella norma. Orbene, l'interesse statuale rispetto alla discrezionalità tecnica è, come interesse *politico*, un interesse puramente *conservativo*: l'interesse a che la norma tecnica sia la più idonea per il raggiungimento dei fini politici che il diritto ha scelto (cioè per l'attuazione della norma). L'interesse a che i rapporti vengano disciplinati secondo le loro esigenze tecniche, è un interesse *costante* rispetto ad ogni rapporto qual che sia la sua importanza sociale e quali che siano le condizioni di tempo e di luogo. L'interesse ad ottenere il mezzo idoneo è solo un interesse statuale *indiretto* (interesse generico ed anonimo che si concreta nella migliore attuazione della legge), in quanto l'interesse *nominale* e *diretto* fu soddisfatto con la creazione, legislativa o consuetudinaria, della norma. Dal momento in cui sorge una norma giuridica che soddisfa le esigenze politiche del rapporto, non v'è più nessun diretto interesse politico dello Stato, nei confronti del rapporto dedotto in causa, se non quello che, di fronte a tutti i rapporti si ripresenta in ugual misura: *l'interesse al raggiungimento degli scopi fissati dal diritto* (interesse alla attuazione della legge). Tale interesse è collegato al rapporto singolo solo *indirettamente*, *direttamente* invece a tutto il sistema delle norme giuridiche: e la perizia tecnica, che porta il mezzo idoneo per l'attuazione della legge, è sentita così dallo Stato come una esigenza *generale* dell'ordinamento giuridico, e non caso per caso in diretta colleganza con un suo nominale interesse politico. L'essere il problema della consulenza tecnica un mero problema di attuazione della legge, ci spiega come spetti al giudice (organo tipico di *attuazione* della volontà normativa) il decidere l'intervento del perito.

Diversa la posizione della perizia politica, perchè diversa profondamente la natura della norma apportata. Il presupposto della perizia politica è una lacuna nella volontà normativa *finale* dello Stato e non solamente nella volontà *strumentale*. Manca una norma (totalmente o parzialmente) che regoli il rapporto in vista delle sue esigenze politiche: v'è, non solo formalmente, una lacuna

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

nell'ordinamento giuridico (che v'è in modo identico anche in caso di carenza di norme giuridiche strumentali), ma anche, sostanzialmente, una lacuna nell'ordinamento *politico* dello Stato. Il rapporto in causa, o parte o fase di esso, attende dal giudice una disciplina che lo inquadri nell'organismo politico dello Stato, in relazione a tutto un sistema di interessi generali e speciali. Lo Stato è direttamente in causa e tutti i suoi interessi concreti e nominali ad una *data* composizione della lite non si risolvono nella *attuazione* di una norma precostituita che questi interessi soddisfi (e, ove giuridicamente fissate non siano, nella fissazione di regole strumentali), ma nella creazione di una *data* norma e, successivamente nella attuazione di questa. Fin dove giunge con le sue norme l'ordinamento giuridico ogni interesse esterno e supremo dello Stato si risolve nell'interesse (conservativo) al rispetto della legge; donde l'ordinamento giuridico formale si arresta, gli interessi dello Stato riacquistano la loro autonomia e nominalità di interessi politici. Ove cessa l'ordinamento giuridico, rimane, con le sue caratteristiche esigenze evolutive, l'ordinamento politico: al di là dell'ordinamento giuridico formale v'è l'*irrilevante giuridico*,[1] ma incomincia, in relazione all'ordinamento politico, il *ri-*

[1] Vedi ROMANO (SANTI), *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento giuridico*, Modena, 1925, pag. 4 e segg. Dove non c'è diritto v'è l' irrilevante giuridico: non una lacuna, ma una limitazione dell'ordinamento giuridico, sostiene il Maestro, ed il giudice non può che accertare questa irrilevanza, con un giudizio giuridico puramente negativo, dichiarando che una data materia resta fuori dell'ordinamento giuridico. La premessa è giusta la conseguenza non mi pare. Che al di là del diritto non vi sia, prima della sentenza, rilevante giuridico è certo, ma può ben darsi che il giudice sia chiamato a creare lui stesso il diritto, ed a trasformare ciò che è rilevante politicamente in rilevante giuridico. L'obbligo del giudice di decidere non può adempiersi, come opina il Romano, decidendo di.... non decidere, quando taccia la legge: una soluzione di merito della lite, o, in linee più vaste, una disciplina giuridica del rapporto *deve* venire con la sentenza. La teoria del Romano, negando la fonte originaria di ogni ordinamento giuridico, cioè la giurisprudenza, giunge a conseguenze processuali inaccettabili. All'ordinamento giuridico può, in ipotesi, apparire irrilevante che una lite sia decisa in un modo piuttosto che in un altro, ma non mai nè politicamente nè giuridicamente sarà irrilevante che la lite permanga (e la lite rimarrà sempre accesa sintanto che non si decida *in merito*): l' interesse alla composizione dei conflitti è l' interesse primo e la ragion prima dell' ordinamento Statale. L'ordinamento giuridico può essere limitato prima della sentenza, non mai dopo: il problema delle lacune, comunque si intenda, riguarda solo i rapporti fra Stato e giudice, non i singoli, di fronte ai quali non v'è *mai* incompletezza. Confr. a questo proposito il mio scritto *Teoria generale della discrezionalità*, *Nuovi studi*, 1933, n. 6. L' intendere l'ordinamento giuridico come un cerchio chiuso, al di fuori del quale v' è il vuoto e un

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

levante politico. Di fronte alla discrezionalità politica, l'interesse pubblico, prettamente *evolutivo*, è un interesse diretto e nominale – e così la necessità della perizia politica, che tende a suggerire al giudice la regola politicamente più idonea, è sentita non tanto come una esigenza *generale* dell'ordinamento giuridico, ma volta a volta come una esigenza *speciale* dell'ordinamento politico, in relazione ai singoli interessi che si connettono alla disciplina del rapporto. Basta rivolgerci ad un caso pratico. L'interesse a che venga accertata con i mezzi più idonei (le regole d'esperienza) l'impotenza del coniuge è un interesse *indiretto* dello Stato (interesse alla attuazione della norma) in confronto dell'interesse *diretto* (già soddisfatto dalla norma stessa, art. 107 c. c.) a veder disciolti quei matrimoni che non rispondano alle finalità politiche dell'istituto. Per contro l'interesse a che venga ammessa o non ammessa dal giudice l'*impotentia generandi* è un *diretto* interesse politico dello Stato, che si collega alla dichiarazione del giudice, e che riassume tutte le esigenze politiche del matrimonio e richiama tutti i problemi politici che a questo si ricongiungono fino a quelli nazionali ed internazionali del problema demografico.

Tuttavia anche in questo caso bisogna intendere con cautela quanto si è detto. Interesse immediato e nominale dello Stato, ma interesse *supremo* (*esterno* secondo il Carnelutti):[1] cioè interesse dello Stato come organismo politico e giuridico, non come *soggetto di diritti* e *titolare di pretese.* Interesse dello Stato in funzione *normativa,*[2] non *amministrativa.* Non v'è nè un diritto subiettivo dello Stato, nè una pretesa (interesse che tende a divenire diritto soggettivo), a veder disciolto *quel* matrimonio, ma un interesse a veder sciolti i matrimoni infecondi (interesse di *categoria*), interesse che si specializza, volta a volta, dinanzi ai singoli rapporti. L'interesse dello Stato, come soggetto di diritti e di

giudice che compie l'operazione poco giuridica di Ponzio Pilato, è non solo negarne la formazione storica e costringerlo al solo progresso legislativo e quindi ad un progresso di sbalzi rivoluzionari senza il graduale avanzamento evolutivo, ma paralizzarne la pratica funzione, provocando il sorgere di ordinamenti giuridici extrastatali ed antistatali: è, insomma, negare lo Stato medesimo.

[1] *Lezioni*, I, pag. 166 e segg.

[2] Per questa distinzione vedi il mio scritto, *In tema di potere discrezionale del giudice*, cit., pag. 233 e lett. cit.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

pretese, è un interesse che si circoscrive al rapporto, nasce e si spenge con questo, l' interesse dello Stato come organismo giuridico e politico, è un interesse che investe tutti i rapporti simili (interesse di categoria) e che si presenta dinanzi ai rapporti singoli come una specializzazione. Questo interesse *esterno* di categoria si può presentare sotto due aspetti diversi eventualmente anche indipendenti: l'interesse a veder *dichiarata* e l'interesse a veder *attuata* una data disciplina del rapporto. Nel suo primo aspetto, l' interesse statuale sarà soddisfatto dalla funzione *giudicante*, nel secondo dalla funzione *agente*. L' interesse statuale che muove ogni forma di perizia è l' interesse a veder *dichiarata* una data composizione della lite (una data disciplina del rapporto), quindi gli interessi nominali e immediati che spingono la perizia politica avranno le medesime caratteristiche, rimanendo gli interessi *di parte*, dello stesso tipo, affidati all'organo volta a volta legittimato all'azione.

β) *Differenze conseguenti.*

Dalle due differenze principali illustrate, conseguono altre differenze con la perizia tecnica, che mettono in luce le caratteristiche fondamentali della perizia politica.

Infatti l'essere la utilità della perizia politica non assoluta e direttamente collegata con l'interesse nominale di categoria dello Stato, conduce a rilevare, in conseguenza, che questa utilità:

1°) è collegata alla importanza politica del rapporto, che può variare nel tempo e nello spazio;

2°) è collegata ai singoli interessi evolutivi dello Stato, che variano di intensità nel tempo e nello spazio. [1] Può darsi infatti che in un determinato tempo e luogo non vi sia un interesse po-

[1] L'utilità della perizia politica è collegata quindi non solo e non tanto alla *ampiezza della lacuna*, quanto all' interesse statuale a vederla colmata in un dato modo. Questo interesse varia nel tempo e nello spazio, ma può presentarsi in forma costante sia come interesse ad una *data* dichiarazione, sia come interesse ad ottenere una dichiarazione volta a volta politicamente opportuna. Lo Stato può avere interesse costante, nel tempo e nello spazio, a che siano sciolti i matrimoni infecondi, e può aver interesse costante a dirigere nei limiti della legge, l' indirizzo giurisprudenziale in materia, determinandone volta a volta la concreta direzione. Nel primo caso la perizia politica, come nel secondo, trova la sua giustificazione in un interesse politico costante: specificato nel primo caso, generico nel secondo.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

litico dello Stato a vedere dichiarata una data composizione della lite, ma, nella indifferenza politica verso una soluzione piuttosto che un'altra, rimanga in primo piano l'interesse a vedere composta la lite. In questo caso l'utilità della perizia politica (per le ragioni dette *retro* sub *a* n. 1) è ridotta;

3°) è collegata alla autorità (grado) dell'organo giurisdizionale che dichiarerà la norma. Poichè l'interesse pubblico che spinge la consulenza politica si collega agli effetti della *dichiarazione* di una data volontà normativa, è perfettamente evidente come questo interesse aumenti o diminuisca con l'autorità gerarchica dell'organo dichiarante, perchè, con questa, aumentano o diminuiscono gli effetti generali della dichiarazione. Ciò spiega come l'utilità della consulenza politica raggiunga il suo massimo dinanzi alla Cassazione; [1]

4°) non può essere determinata volta a volta dal giudice.

Per due ragioni: *primo* perchè la utilità della perizia politica è collegata al contingente interesse politico dello Stato che il giudice non può nè conoscere nè valutare, come non può nè conoscere nè valutare sempre la importanza politica del rapporto; *secondo* perchè, trattandosi in una sua non assoluta deficienza, sorgono quegli ostacoli psicologici che non si presentano nel caso della deficienza tecnica assoluta. [2] Con ciò non cade affatto un elemento logico della perizia, perchè il problema della scelta dell'organo che determina volta a volta l'intervento del consulente è affatto sgombro da presupposti razionali, se si eccettua quello che non può essere l'organo della funzione agente (la parte), poichè a quest'organo è sottratto ogni potere rispetto alla *dichiarazione* della volontà normativa. Ma, salvo questo, che sia il giudice o il

[1] Si comprende tuttavia come la importanza politica del rapporto, che può dipendere da circostanze contingenti, possa dare alla dichiarazione emessa da un organo giurisdizionale inferiore, gli stessi effetti politici della dichiarazione emessa dal massimo organo giurisdizionale; così come dinanzi alla Cassazione per i larghi effetti di indirizzo giurisprudenziale che ha la dichiarazione della volontà normativa, tutti i rapporti, anche di minimo valore economico e sociale, assumono importanza e l'interesse politico dello Stato è sempre in atto. Oltrechè il *grado* dell'organo giudicante, anche la natura (ordinaria o speciale), può influire sulla utilità della consulenza politica in relazione a condizioni contingenti.

[2] Così anche CARNELUTTI, *Prova civile*, 105 nota.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

perito medesimo a determinare la concreta necessità della perizia, è solo quistione di convenienza, essenzialmente risolta in base alla natura della norma apportata ed alla natura dell'interesse che muove la perizia;

5°) può essere determinata «a priori» non tanto nei casi in cui si presenti una lacuna di notevole vastità, quanto nei casi in cui il rapporto da disciplinare abbia una importanza politica costante, in ogni tempo e luogo, e per ogni tipo di organismo politico;

6°) è condizionata alla esistenza di un organo consulente che non cambi da caso a caso, ma segua *un indirizzo politico costante*, perlomeno nello spazio.

Poichè l'interesse politico dello Stato si connette agli effetti della *dichiarazione* della norma, questo interesse sarà soddisfatto solo se si ottenga una uniformità di dichiarazione nello spazio. E poichè la perizia politica si giustifica (*retro*, pag. 49) essenzialmente con la unificazione delle correnti politiche in un solo indirizzo perseguito dallo Stato, come supremo organismo politico, così la unicità e continuità funzionale dell'organo consulente è presupposto *necessario* per la perizia politica;

7°) è condizionata alla esistenza di un organo consulente che sia collegato funzionalmente col potere politico, ed abbia anche una conoscenza della legge.

Poichè la perizia politica si giustifica in relazione all'interesse dello Stato a veder creare una data norma, più che in relazione ad una deficienza assoluta del giudice, così è perfettamente evidente che, per raggiungere il suo scopo, la consulenza politica deve venire da un organo in diretto rapporto col potere politico dello Stato. Un organo diverso non sarebbe a conoscenza nè dei singoli interessi politici dello Stato, nè dei fatti che questi interessi generano (*retro*, pag. 48 e segg.) e quindi nemmeno sarebbe in grado, meglio del giudice di determinare la regola più idonea per comporre la lite. La conoscenza della legge è d'altronde postulata nel perito politico per due ragioni: *primo*, perchè la discrezionalità politica deve operare nei limiti del diritto costituito e non superarli, ed il perito politico deve per primo conoscere e rispettare questi limiti, particolarmente perchè la valutazione politica tende

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ad espandersi, ben più che la valutazione tecnica, al di là dei confini fissati dal diritto; *secondo*, perchè uno degli elementi necessari per una valutazione politica delle esigenze del rapporto è il diritto, cioè quella parte dell'ordinamento politico che è *già* divenuta ordinamento giuridico.

Da quanto detto derivano tre presupposti razionali alla consulenza politica, che sono poi i tre principî su cui l' istituto si incardina:

1º) spetta allo Stato come potere politico (potere esecutivo in funzioni supreme, non soggetto di diritto) di determinare a volta a volta la necessità dell' intervento del consulente politico (quando almeno non sia fissato per legge);

2º) l'organo consulente deve dipendere *funzionalmente* dal potere esecutivo;

3º) l'organo del potere politico che determina la necessità della consulenza politica deve essere il consulente medesimo, ed essere organo giurisperito ed ordinario del potere giurisdizionale, posto a continuo contatto con la funzione giudicante.

7. – Le caratteristiche particolari che assume la *funzione*, si riflettono anche, in certa misura, sul *contenuto* della perizia politica.

Invero, da un punto di vista generale, come per la funzione, così per il contenuto, la perizia politica non differisce dalla perizia tecnica. Posto infatti il presupposto comune della lacuna nella volontà normativa dello Stato, il contenuto *essenziale* di ogni forma di consulenza sarà una *regola di decisione* (politica o tecnica). Nell'una forma e nell'altra questa regola di decisione potrà essere accompagnata da regole strumentali di applicazione, e nell'un caso e nell'altro la perizia potrà contenere, oltrechè la *formulazione*, anche la *applicazione* della regola, presentandosi così come un sillogisma completo: un progetto di decisione. Il contenere la perizia, oltrechè la premessa maggiore di un sillogisma, anche la premessa minore e la conclusione, non indica una funzione diversa della perizia, ma solo la necessità,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

da un lato, di facilitare al giudice l'appercezione e la valutazione (della idoneità) della regola,[1] dall'altro, di fornire al giudice le regole strumentali di applicazione (della regola principale) che sarebbe talvolta impossibile, più spesso inutile, difficile e prolisso portare con la formulazione separata, anzichè con l'applicazione stessa.

Questi caratteri, per necessità logica, comuni ad ogni forma di perizia, assumono un tipico aspetto nella perizia politica. La discrezionalità politica, per la natura stessa delle valutazioni che impone al giudice, presuppone, come abbiamo visto (*retro*, pagg. 37 e segg.), una lacuna *diversa* e *più vasta* nella volontà normativa dello Stato, e quindi la regola politica ha un valore generale e finale di disciplina del rapporto o di una fase di questo, mentre la regola tecnica ha solo una portata particolare e strumentale. Orbene, se da un lato questa differenza conduce normalmente ad una necessità in pratica assoluta dell' intervento del tecnico, dall'altro la perizia tecnica resta limitata ad un sol punto della decisione facilmente e precisamente circoscritto dal giudice nell' incarico che esso darà al perito. Poichè fu dimostrato (*retro*, pag. 37 e seg.) che la discrezionalità tecnica presuppone sempre una *norma giuridica*, sorta in considerazione delle esigenze politiche del rapporto, che rappresenta la disciplina finale del rapporto o di una fase di questo; così la perizia tecnica non conterrà mai (quand'anche porti l'applicazione della regola) un progetto di decisione della *lite* e nemmeno della *quistione* (capo di sentenza), ma solo un progetto di decisione di una *quistione tecnica* (il testimone non può aver udito, il terreno vale cento al m², l'edificio era pericolante ecc.) che avrà una funzione strumentale rispetto alla decisione, a volta a volta, o della intiera lite o della quistione propriamente detta. Per contro, la perizia politica contiene sempre, per la natura stessa della regola apportata, un intiero progetto di decisione o della lite o della quistione (capo di sentenza), e contiene, oltrechè la regola politica, anche le altre regole logiche, tecniche necessarie per la completa disciplina del rap-

[1] La regola rivela, infatti, la sua idoneità con massima evidenza, appunto, nella *applicazione*, cioè sperimentalmente.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

porto o di una fase di questo. La perizia politica conterrà altresì sempre l'applicazione della regola politica apportata, non solo e non tanto perchè vi sono regole politiche strumentali come sostanziali ma anche e principalmente perchè la idoneità di una regola politica si palesa nel quadro generale della applicazione e l'armonia della regola politica con le altre regole di decisione (giuridiche e tecniche), si raggiunge solo attraverso il processo logico che conduce dalla premessa alla conclusione. Per un complesso di ragioni che riguardano sia la creazione stessa della regola sia l'appercezione di questa per parte del giudice, il perito politico deve compiere *tutto* il cammino che dovrà compiere il giudice per arrivare alla decisione e la regola politica (che riman sempre l'oggetto essenziale della perizia) e la sua applicazione, deve apparire al giudice, non avulsa e separata dal rimanente giudizio, ma fusa in questo. Mentre la perizia tecnica viene inserita nella sentenza dal giudice, la perizia politica dal perito stesso, nel completo progetto di decisione. Solo così, portando la regola politica e la sua applicazione sotto forma di un completo progetto di decisione, si raggiunge la massima efficienza pratica della perizia politica e se ne evitano o perlomeno se ne riducono gli inconvenienti. Giova infatti ricordare: *a*) la particolare natura della perizia politica che presuppone una lacuna nella volontà normativa dello Stato, il più delle volte puramente *di fatto*, e quindi non apertamente riconosciuta con una delega di poteri discrezionali; *b*) la conseguente necessità di rispettare nella *forma* della perizia (come in genere di tutti gli atti giuridici) questa *apparenza* di completezza dell'ordinamento giuridico formale; *c*) la difficoltà di determinare, in queste ipotesi, il punto preciso ove finisce il diritto ed incomincia la lacuna, e quindi la difficoltà di circoscrivere entro limiti ben definiti l'oggetto della perizia; *d*) il maggiore bisogno di dimostrare l'idoneità della regola politica attraverso la sua applicazione pratica e la sua coordinazione con gli altri elementi del giudizio; *e*) la difficoltà di superare la naturale diffidenza del giudice dinanzi ad una formulazione peritica circoscritta al solo punto della lacuna ed alla sola regola, in una materia in cui la deficienza del giudice non è assoluta, ma relativa a condizioni

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

contingenti, ch'egli non può, di norma, nè conoscere nè valutare. A queste varie esigenze risponde il contenuto più complesso della perizia politica, rimanendo tuttavia la funzione fondamentale quella di apportare al giudice una regola che non è formulata dall'ordinamento giuridico. Gli altri elementi della perizia politica rispondono o ad esigenze formali del sistema giuridico (sub *a*, *b*), o ad esigenze sostanziali della funzione medesima della perizia (sub *c*, *d*, *e*).

8. – Queste che abbiamo studiato sono le caratteristiche dogmatiche ed i fondamenti logici della perizia politica. Ma una teoria generale dell'istituto non potrebbe dirsi compiuta se, nello schema costruito, non si inquadrasse, almeno nelle sue linee essenziali un concreto aspetto della consulenza politica. Orbene, l'unico esempio dell'istituto che trovi una precisa disciplina nel diritto positivo è il *parere* che il Pubblico Ministero ha *facoltà* di portare in *ogni* lite civile quando lo ravvisi « conveniente nell'interesse della giustizia », ed *obbligo* nei casi stabiliti dalla legge (Art. 85 T. U. Leg. Ord. Giud. 30 dic. 1923 n. 2786, Art. 346 c. p. c.).

In altri lavori [1] fu recisamente affermata la natura di perizia politica del parere del P. M., e fu delineata la sua fisonomia quale risulta dal diritto positivo. In questa sede, coordinando i risultati raggiunti, si tenta di ricondurre allo schema studiato nei paragrafi precedenti, l'istituto della consulenza del P. M., non solo perchè ciò rappresenta insieme una conferma ed un completamento della indagine teorica fin qui condotta, non solo perchè con ciò si conclude un lungo ciclo di ricerche, ma anche e soprattutto perchè la mia ferma convinzione nella utilità di una consulenza politica, rettamente intesa e seriamente condotta, può trovare, attraverso questa costruzione, la via di tradursi in una prassi costante e feconda.

Naturalmente, poichè in questa sede si vuol tracciare solo la

[1] *Posizione dogmatica del P. M. Agente*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1930, n. 1, pag. 297; *Osservazioni in tema di intervento del P. M.*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1931, n. 2; *Intervento del P. M. incontroversie di Stato*, in *Temi emiliana*, 1929, pag. 538; *Del Pubblico Ministero nel processo civile*, I°, Cedam, 1931, pag. 223 e seg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

teoria generale dell'istituto, raccogliendo le fila di altre indagini, ci limitiamo nel testo ad una esposizione sintetica dei risultati raggiunti, rispondendo nelle note, alle molte obiezioni che furono rivolte alla tesi affermata.

Ciò posto, le caratteristiche fondamentali della consulenza del P. M. ci appaiono le seguenti:

a) *Il parere del P. M. non è atto di parte.* In mancanza della necessaria espressa legittimazione a compiere atti di parte, il P. M. concludente, non è soggetto del rapporto processuale, e si trova *accanto* al giudice nella posizione di un *ausiliare*, e la sua funzione confluisce nella funzione giudicante. [1]

b) Le conclusioni del P. M., posto che non hanno valore di atto di parte, e che, quindi, in nessun caso, possono nemmeno aver valore d'*impulso processuale*, hanno solo una funzione consultiva.

c) La funzione consultiva delle conclusioni del P. M. non si giustifica praticamente nè razionalmente, se non si ammette una *deficienza* del giudice. Tale deficienza non può praticamente trovarsi nè dogmaticamente ammettersi se non al di fuori della *conoscenza della legge*. Cosicchè la pratica utilità della consulenza del P. M., nè la sua coerenza dogmatica, non si raggiungono se non in quanto il parere del P. M. non sia un *parere giuridico*: o quantomeno l'utilità essenziale del parere è circoscritta a quella parte che non contiene le norme giuridiche e la loro applicazione.

d) Posto che il parere del P. M. non è nè può essere un parere giuridico (diretto a fornire norme giuridiche), la sua funzione si giustificherà solo per quella parte della fissazione della premessa maggiore in cui il giudice compia sostanzialmente una *creazione di diritto*. E la funzione del parere sarà quindi condizionata alla esistenza di *una lacuna nella volontà normativa dello Stato ed al conseguente potere discrezionale del giudice.*

e) Posto che il P. M. è collegato *funzionalmente* al potere politico, e posto che il P. M. non ha nessuna particolare competenza tecnica, il parere sarà essenzialmente *politico*. Il P. M. è posto in

[1] Cfr. il mio scritto *Osservazioni in tema di intervento del P M.* cit.; in senso analogo CRISTOFOLINI, *Sulla funzione e sui poteri del P. M. nel processo civile*, in *Riv. di dir. proc. civile*, 1930, 2, pagg. 50 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

relazione funzionale col potere esecutivo, non tanto per vigilare che la legge non sia violata, quanto per vigilare che essa riceva, nei *limiti che la legge stessa riesce a fissare*, quella applicazione che risponda maggiormente all'interesse politico dello Stato, quale lo intende il potere esecutivo.

f) Solo se il parere del P. M. si mette in relazione con un interesse politico evolutivo dello Stato, e se ne fissa il presupposto in una lacuna della volontà normativa dello Stato e nella importanza politica della lite, se ne giustificano le caratteristiche principali: *a*) che l' intervento del P. M. non avvenga in *ogni* lite (come sarebbe logico se il parere tendesse soltanto alla esatta interpretazione della legge); [1] *b*) che solo dinanzi alla Cassazione il parere sia *sempre* obbligatorio (la importanza politica vien qui alla lite dalla autorità dell'organo giudicante e dal suo valore d' indirizzo giurisprudenziale); *c*) che l' intervento del P. M., nei casi in cui non sia obbligatorio, sia determinato dal P. M., medesimo.

g) L' interesse politico che determina l' intervento consultivo del P. M. non è un interesse *singolo* che si connette al rapporto in lite, come tale e si spenge con questo, ma un interesse generale, comune a tutti i rapporti dello stesso tipo, e che riassume i singoli interessi politici del rapporto come *interessi di categoria*, ai fini di una *data dichiarazione* di volontà normativa.

h) Le conclusioni del P. M. vengono sempre per *ragioni di materia*. Quando anche sian determinate dalla *natura* dei soggetti della lite, questi vengono considerati, agli effetti delle conclusioni del P. M., solo per il loro valore di particolare impronta data alla *materia* del contendere. La importanza del soggetto riguardo alla lite si traduce sempre in una maggiore importanza dell'oggetto, se il soggetto *vien considerato ad un fine diverso da quello di determinarne la legittimazione ad agire*. Il valore politico o sociale del soggetto si risolve, come il valor politico dell'oggetto, nella importanza politica generale del rapporto.

[1] Infatti, se il parere del P. M. servisse l' interesse alla attuazione della legge, questa che è volontà dello Stato in *ogni caso*, richiama l' interesse in parola in ogni pronunzia del giudice, e non si intenderebbe una consulenza, mossa da questo interesse, ma limitata solo ad alcune ipotesi.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

i) Non legittimato a compiere atti di parte, soggetto estraneo al rapporto processuale, posto accanto al giudice nella posizione di un ausiliare, e quindi con i poteri consultivi limitati nella stessa misura dei poteri decisivi del giudice, il P. M. consulente serve l'interesse pubblico ad una data *dichiarazione* [1] di volontà normativa. Il corrispondente interesse pubblico alla concreta *attuazione* di una data volontà normativa è servito solo *indirettamente* dal P. M. *consulente* (in quanto fra i due interessi vi sia coincidenza, il che può anche non verificarsi), *direttamente* dal P. M. *agente*, e, in generale dal soggetto legittimato ad agire. Questa osservazione spiega e conferma quanto fu detto sub *h*): se il P. M. consulente interviene solo per ottenere una data *dichiarazione* di volontà normativa, questo intervento non può essere determinato che per ragioni di materia.

Questi risultati, posti in rapporto con quanto fu detto sulla natura e sulla funzione della perizia politica, ci provano come il parere del P. M., dogmaticamente considerato, abbia le caratteristiche generali della perizia, e, a sua volta, le caratteristiche generali e speciali della perizia politica.

In fatti il parere del P. M. è perizia perchè:

A) È condizionato alla esistenza di una lacuna nella volontà normativa dello Stato e conseguentemente è diretto a fornire al giudice una regola, che non è ancora una regola giuridica. Quant'altro il parere contenga oltre la regola integrante la lacuna non è parte *essenziale* del parere, ma, sotto diversi aspetti, un *complemento* della regola medesima, destinato a facilitarne al giudice la sussunzione e la applicazione. Questo assunto non mi par confutabile. Il P. M. consulente non può portare nel parere un *fatto*, come contenuto essenziale, o almeno un fatto che possa formalmente o sostanzialmente essere *oggetto* di giudizio: perchè il P. M. consulente non è *parte*, nè (organo di) *prova* (testimone). Ausiliare

[1] Avvertiamo che, qui ed in seguito, nelle locuzioni funzione *dichiarativa*, interesse ad una data *dichiarazione*, il termine *dichiarare* e *dichiarazione*, sta a significare *affermazione*, e si contrappone, non come nel corrente linguaggio della dottrina, al termine *costituzione*, ma al termine *attuazione*, come d'altronde risulta dal contesto.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

del giudice, i fatti che egli può introdurre nel parere o sono i fatti medesimi della lite quali vengono forniti dalla parte e dai mezzi di prova (e questi fatti, già conosciuti dal giudice, non possono rappresentare il contenuto essenziale del parere) o son fatti nuovi, estranei alla lite o inerenti a questa, ma solo in quanto rappresentino una *fonte di norme da applicare*, legati quindi, funzionalmente alla *premessa maggiore* del sillogisma. La sostanza del parere è quindi, anche in quest'ultimo caso, come, per esclusione, in ogni altro, una *regola*, che, per le ragioni ampiamente dette nei paragrafi precedenti, non può essere una regola giuridica.

B) Non è vincolativo per il giudice.

C) Proviene da un organo non legittimato a compiere atti di parte ed estraneo agli interessi in lite (art. 118 cod. proc. civ. « I motivi di ricusazione *dei giudici* sono applicabili agli ufficiali del ministero pubblico, *quando non sia parte principale* »).

Queste le caratteristiche del *genus*. Le caratteristiche della *species*, perizia, politica, non sono meno evidenti, infatti:

I°) *Caratteristiche generali:*

a) Il parere del P. M. non ha, rispetto alla decisione, la necessità *assoluta* della perizia tecnica. La perizia tecnica rende *possibile* la decisione, il parere del P. M. la rende più idonea allo scopo. Mentre la prima si condiziona ad una deficienza del giudice rispetto ad una data materia, il secondo è condizionato prevalentemente ad una deficienza dell'organo giudicante rispetto ad un *determinato interesse statuale*. Questo carattere della consulenza del P. M. è di per sè assai evidente se non altro ove si rifletta alla funzione appena complementare che ha il parere rispetto alla decisione considerata nella sua struttura tecnica, indipendentemente dalle sue conseguenze, tanto complementare che, ove non fosse in relazione con un interesse preciso e nominale dello Stato diverso da quello della attuazione della legge, non arriverebbe a giustificarsi, particolarmente, nella sua forma costante ed obbligatoria di fronte alla Cassazione.

b) L'utilità del parere del P. M. è in diretto rapporto con un interesse pubblico nominale ad una *data dichiarazione* di vo-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

lontà normativa. Se non si ammette questo rapporto fra il parere del P. M. ed un interesse politico nominale dello Stato, non si giustifica nè il parere in sè, nè acquistano ragione le sue fondamentali caratteristiche: di essere l'organo consulente in rapporto funzionale col potere esecutivo (il P. M. è « il *rappresentante* del Potere Esecutivo presso l'autorità giudiziaria ed è posto sotto la *direzione* del Ministero della giustizia », Art. 77 T. U. 30 dicembre 1923 n. 2786); di essere l'organo consulente medesimo a decidere sulla necessità dell'intervento consultivo, ove questo non sia fissato dalla legge. Questo rapporto fra le conclusioni del P. M. ed un interesse politico nominale dello Stato, vien riconosciuto anche dal Cristofolini, ma con singolari riserve e limitazioni: [1] [2] l'inte-

[1] *Sulla posizione e sui poteri del P. M. nel processo civile*, in *Riv. di dir. proc. civ.*, 1930, 2, pag. 50 e segg. Il C. combatte la mia tesi secondo la quale il parere del P. M. trova il suo presupposto necessario in una lacuna della legge o della norma, ma cade, a mio avviso, in una gravissima contraddizione. Ed ecco perchè. Il C. ammette che il P. M. consulente sia chiamato dinanzi alla giurisdizione di merito ad indicare le concrete esigenze di interessi nominali (dei minori, degli incapaci, della famiglia, della produzione, ecc.), ma nega recisamente al P. M. poteri di parte in qualunque forma, sia pure nella attenuata e circoscritta legittimazione dell' interventore adesivo. Orbene, o il P. M. ha poteri di parte ed allora gli interessi nominali sopraccitati possono essere serviti e soddisfatti con i poteri dispositivi che ha l'organo agente nel processo civile (e questo il C. nega e con ragione); o il P. M. ha poteri meramente consultivi, ed allora delle due una: o si ammette che vi sia una lacuna nella legge o nella norma, ed il parere del P. M. ha, come vado affermando, la funzione di segnalare al giudice le concrete esigenze di questi interessi nominali affinchè il giudice colmi la lacuna in modo da soddisfarle; o non si ammette (col C.) che vi sia lacuna nella legge ed allora il parere del P. M. non serve più, nemmeno dinanzi alla giurisdizione di merito, i singoli interessi nominali che il Cristofolini segnala, ma l' interesse incolore e innominale alla esatta interpretazione della legge. Di qui non si esce: o il C. accetta in pieno la mia tesi, o fa del P. M. consulente una parte, attribuendogli, contro la legge, poteri di parte, o abbandona l' idea della tutela, affidata al P. M. consulente, di interessi nominali, riducendo la funzione del P. M. a quella di tutelare sempre l' interesse alla attuazione della legge. La sua posizione intermedia non è affatto sostenibile.

[2] Non felice, ma legittima filiazione della teoria del Cristofolini, è la tesi sostenuta recentemente dallo Jaeger (*Controversie individuali di lavoro*, 3ª ediz., Padova, 1932, pagina 229 e segg.), non senza qualche abilità dialettica. Questo Scrittore muove dal concetto carneluttiano di « interesse protetto », ed, attraverso molte distinzioni (talune esatte, altre artifiziose e meramente esteriori) giunge a questa conclusione: « il P. M. è l'organo cui è affidata la tutela (nel processo) degli interessi indisponibili ». Se questa teoria non avesse la pretesa di far da base ad una « costruzione unitaria della figura del P. M., ovunque operi ed intervenga nel processo penale e nel processo civile », e si limitasse a caratterizzare la funzione del P. M. a g e n t e , mancherebbe del pregio della originalità, ma avrebbe quello della esattezza. Come teoria unitaria non regge alla critica. Per ciò che riguarda il P. M. agente l' idea fu affacciata, con parole più o meno diverse, da tutti quelli che hanno studiato il fenomeno della azione del P. M. Fu largamente dimostrata anche da me (*Alcuni rilievi sulla posizione dogmatica del P. M. agente*, in *Riv. di dir. proc. civ.*

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

resse nominale dello Stato sarebbe in sostanza un interesse *di parte* servito con poteri consultivi dinanzi alla giurisdizione di merito, mentre dinanzi alla Cassazione il *parere* del P. M. servirebbe non più un interesse nominale, ma l'interesse innominale (« incolore ») dello Stato al rispetto della legge. Dottrina inammissibile, perchè non v'è ragione di spezzare l'unità funzionale delle conclusioni del P. M., nè è possibile ammettere che interessi *pubblici* di parte non arrivino a conferire poteri di parte all'organo cui è affidata la tutela di questi interessi. Se invece si riconosca la

1930, I, pag. 297 e segg., e spec. pagg. 312, 315, 316 e segg.), nel senso che il P. M. è legittimato all'azione, quando la disponibilità dell'azione (per la disponibilità necessaria degl' interessi sostanziali che porta con sè) non possa essere esercitata dal privato, per un motivo o per l'altro, con vantaggio dell'interesse pubblico. A questo si riduce, in fondo, la complessa teoria dello J. come tutte le altre più semplici costruzioni, perchè questa è la sostanza logica del fenomeno. È infatti evidente che il P. M. agisce *invece* del soggetto della lite, perchè il soggetto della lite non è *idoneo* ad esercitare l'azione, e questa inidoneità all'azione (che può essere oggettiva o soggettiva, qualitativa o quantitativa, cfr. *scritto cit.*, pag. 307), si risolve niente altro che in una *inidoneità a disporre dell'interesse sostanziale che si connette al diritto d'azione*, e quindi, oggettivamente, in una indisponibilità (per parte del privato) dell' interesse alla cui tutela mira l'azione del P. M. Quanto poi alle conseguenze sistematiche che lo J. trae dalla sua tesi, mi par non si possa esser d'accordo. Non vedo infatti come si possa parlare, a proposito dell'azione del P. M., di « rappresentanza necessaria » nell' interesse di una parte o di un terzo (coincidente o contrastante con l' interesse di una parte, in modo che sarà il P. M. rappresentante necessario di un sostituto processuale, nel primo caso, di un interveniente principale nel secondo). Infatti il P. M. (fuor dei casi *ben specificati nella legge* in cui assume la posizione tecnicamente indiscutibile del rappresentante) non agisce *mai* nell' interesse di una parte, in quanto tale, come il rappresentante, e nemmeno nell' interesse di un terzo, ma nell' interesse proprio, cioè per la tutela concreta di quell' interesse *di parte* dello Stato ch'egli rappresenta: interesse alla attuazione concreta della legge. Il P. M. che esercita l'azione contro il feritore di X, non agisce nell' interesse di X, in quanto interesse di X, ma *direttamente* a tutela dell' interesse alla integrità fisica delle persone che compongono lo Stato, interesse di cui quello del signor X non è che una specializzazione, e di cui gli speciali aspetti e le speciali esigenze non interessano il P. M. Il caso del rappresentante processuale di un incapace (magari dello stesso signor X, ferito, per il risarcimento del danno) è ben diverso: agisce *direttamente* nell' interesse ed a nome del signor X. Può lo J. affermare che il P. M. agisce nel processo penale *in nome* del soggetto della lite, e non *in nome proprio*? V' è fra rappresentanza e sostituzione processuale una differenza profonda che lo J., preso dalla forza dialettica della sua idea, si ostina a non vedere. E, d'altronde, l' interesse protetto, in quanto ne è sottratta la disponibilità, cessa, per ciò solo, di essere un interesse esclusivo della parte in senso sostanziale (come sarebbe tuttavia necessario perchè si potesse avere rappresentanza), ma diviene un interesse, oltrechè della parte, anche del terzo o della collettività, o solo della collettività o del terzo, dimodochè si arriva alla *sostituzione processuale*. L' interesse esclusivo di un soggetto importa necessariamente la disponibilità: se la disponibilità gli è sottratta, l'interesse non è più esclusivo del soggetto, ma di un terzo o della collettività, ed allora si ha (nel processo) la sostituzione processuale. Si ha rappresentanza quando la disponibilità sia sottratta alla *persona*, per ragioni contingenti: nella rappresentanza

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

verità assai semplice che i poteri consultivi del P. M. ci denunziano sempre un interesse pubblico nominale, ma diretto ad ottenere una data *dichiarazione* di volontà normativa, vedremo la funzione consultiva del P. M. mantenere la sua necessaria unità anche di fronte alla Cassazione, ed eviteremo l'assurdo logico di un *interesse pubblico di parte* così affievolito ed anomalo (il che è poi una contraddizione in termini) da non giungere ad attribuire *poteri pubblici di parte*. E, riconducendo così ogni interesse pub-

si cambia la persona che interpreta la direzione e la intensità dello stimolo in nome e nell'esclusivo interesse del rappresentato, nella sostituzione, si cambia, oltrechè la persona, anche lo *stimolo*, perchè l' interesse non è più esclusivo della parte in senso sostanziale. Mi pare che il soverchio teoricismo di cui lo J. mi rimprovera stia proprio dalla parte sua, quand'egli identifica il rappresentante di un minore o di un incapace in una lite di credito, col P. M. che agisce nel processo penale per la punizione di un omicida....

Ma se, in rapporto alla figura del P. M. agente, le divergenze sono sostanzialmente di carattere sistematico, per ciò che riguarda il P. M. consulente la tesi dello J. si dimostra totalmente inadeguata. Infatti per lo J., come per il Cristofolini, fra le diverse attività del P. M. v'è una differenza di struttura e non di funzione, ma lo J., come il C., non si dà la pena di ricercare le ragioni di questa anormale condizione e, perciò, cade, a mio avviso, nell'errore. Dunque il P. M. consulente, ha, nel processo « la tutela di un interesse protetto di una parte o di un terzo, tutela mediata, che si esercita poi attraverso l'attività di decisione del giudice » (pag. 239). Cosa vuol dire questo, concretamente? Lo J. si spiega: « il progetto di sentenza che il P. M. deve formulare e sottoporre al giudice è a nostro avviso, il progetto di una sentenza favorevole all' interesse la cui tutela è affidata al P. M., di una sentenza, cioè, *che accordi concretamente la prevalenza a quell'interesse che la legge vuole appunto prevalente* » (pag. 241). Orbene, io domando se questo bisticcio di parole non si risolve puramente e semplicemente in questa proposizione: « il P. M. suggerisce al giudice l'attuazione della legge »? E se non si parte dal presupposto di una lacuna nella legge o di una possibile violazione della legge per parte del giudice (il che è molto lontano dalle mie come dalle ortodosse convinzioni dello J.) dove va a finire la tutela degli interessi protetti? Non resta forse solo nelle conclusioni del P. M. la tutela dell' « *incolore* » *interesse alla attuazione della legge*? Insomma, anche di fronte alla tesi dello J. resta piantato il dilemma: o il P. M. consulente è p a r t e, a tutela di interessi nominali dello Stato, ed allora bisogna assegnargli poteri di parte, o non è parte, ma ausiliario del giudice, ed allora, o lo si riconosce come titolare di interessi nominali ad una data dichiarazione di volontà normativa, ed allora bisogna presupporre una lacuna nella legge ed un potere discrezionale del giudice, o lo si riconosce come titolare dell' incolore interesse alla attuazione della legge, ed allora, con lo svanire della tutela dei nominali interessi, cade tutta la disciplina concreta dell' istituto e tutta la sua pratica funzione. Nel processo si è o parte o giudice, o ausiliario della parte o del giudice, a seconda della natura degli interessi che si è chiamati a tutelare: ma non si può essere ausiliario del giudice a servigio di interessi di parte, come non si può esser parte al servigio di interessi normalmente proseguiti dal giudice. Se si è un consulente del giudice: o si suggerisce al giudice la semplice attuazione della legge, ed allora ogni interesse concreto e nominale esula, poichè viene assorbito dall'interesse alla attuazione della legge, o si suggerisce al giudice la norma che meglio disciplini il rapporto, in vista appunto degli interessi nominali (diciamo pure interessi protetti) che si tutelano, ed allora bisogna presupporre una lacuna nella legge ed un conseguente potere discrezionale nel giudice. Di qui non si esce con nessuna acrobazia dialettica.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

blico nominale di parte nell'ambito della funzione agente, si avrà la conferma che i poteri consultivi del P. M., mossi da un interesse bensì nominale ma diretto ad ottenere una *data* disciplina del rapporto, ed appunto perchè nominale, diverso dall' interesse « incolore » alla *dichiarazione della legge,* trovano il loro logico presupposto in una lacuna della volontà normativa dello Stato (vedi note a pag. 61).

II°) *Caratteristiche speciali:*

a) L' intervento del P. M. per conclusioni è determinato volta a volta da quattro fattori in ordine di importanza: 1°) l' intensità dell' interesse politico nominale dello Stato nei confronti del rapporto da disciplinare; 2°) l' importanza politica del rapporto, permanente o transitoria; 3°) (particolare aspetto del fattore precedente) il grado, o la autorità concreta dell'organo giudicante che deve dichiarare la disciplina del rapporto; 4°) l'ampiezza della lacuna nella volontà normativa dello Stato.

b) Il P. M., organo consulente è in rapporto funzionale col potere esecutivo ed è organo giurisperio, posto a continuo contatto con la funzione giudicante. (Art. 77 T. U. 30 dicembre 1923; Art. 346 C. P. C. « Il ministero pubblico può richiedere la comunicazione degli atti in *tutte* le cause nelle quali lo creda necessario »).

c) Il parere del P. M., ove non sia fissato per legge, è deciso dal P. M. medesimo (Art. 85 T. U. cit. « Fuori dei casi preveduti nell'articolo precedente, il ministero pubblico *può* chiedere di parlare e conchiudere in tutti gli affari civili che si trattano nelle pubbliche udienze, ogni qualvolta lo ravvisi conveniente nell' interesse della giustizia »).

d) Il parere del P. M. non è circoscritto al solo punto della lacuna, ma si presenta come un completo progetto di decisione.

Questo raffronto assai preciso mi pare che esaurisca l'argomento. Ma non giungerà inopportuna qualche altra considerazione d' insieme. La necessità di assegnare un posto nel sistema processuale al parere del P. M. non poteva in alcun modo dirsi soddisfatta configurando il P. M. interveniente per conclusioni

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

come un *ausiliare del giudice*: [1] nè al fine pratico di determinare i concreti poteri processuali del P. M., nè al più vasto fine scientifico di determinare la funzione dell' istituto e di darne una costruzione completa e particolareggiata, e nemmeno al fine legislativo di accertarne la utilità, la convenienza e le esigenze di riforma. Era necessario andare più oltre e più a fondo. Ausiliare *in che*? In base a *quale lacuna* del giudice? Domande che richiedevano anche al più limitato senso scientifico una risposta documentata e precisa. Ed a questo punto la dottrina diviene torbida e per più aspetti inaccettabile. Parlare di un *parere giuridico* significa perdersi in un sistema di contraddizioni, non risolvibili con alcuno sforzo di teoria generale, e tacitabili solo con una sommaria condanna dell'istituto – e d'altro lato la teoria di ripiego del Cristofolini spezza arbitrariamente la unità dell' istituto in funzioni disparate e inconciliabili, nel vizio di una contraddizione non meno aspra. Il *parere giuridico* del P. M. è praticamente senza utilità e dogmaticamente inammissibile come *intervento consultivo*, e, come *atto di tutela della legge*, è un non senso ugualmente antidogmatico in quanto privo di forza coattiva verso il giudice. Il *parere non strettamente giuridico* del P. M. dinanzi alla giurisdizione *di merito*, come lo intende il Cristofolini, senza il presupposto di una lacuna nella legge ed al servizio di *interessi pubblici di parte*, prescindendo dal vizio sistematico di staccare questa forma di parere da quella obiettivamente identica che si ha dinanzi alla Cassazione, rappresenta l' infelice e inammissibile abbinamento di due termini antitetici: interesse pubblico di parte e poteri consultivi. Logicamente viziate, l'una tesi e l'altra, e senza base chiara nella teoria generale del diritto e del processo, non sono affatto suscettibili di applicazioni pratiche coerenti e precise, e nemmeno di una architettura completa dell' istituto. [2] L'unica teoria che abbia la forza della coerenza ed una sua

[1] CRISTOFOLINI, *op. cit.*, pag. 50 e segg.; JAEGER, *op. cit.*, pag. 239 e seg.

[2] Che infatti non fu tentata da nessuno degli scrittori che sostengono le tesi criticate. Il Cristofolini per es. non si dà affatto la pena di spiegare, nella sua costruzione, perchè mai fra il P. M. agente ed il P. M. consulente vi sia una « profonda differenza di struttura », mentre ne ammette la identità funzionale. Il P. M. agente è parte e ne ha i poteri, il P. M. consulente, pur titolare dei medesimi interessi, no. Contraddizione non risolta (nè a mio avviso risolvibile) che dimostra l' interno vizio logico della dottrina.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sostanza logica è in fondo quella dell'*intervento in causa*,[1] ed è anche la sola che sia capace di un sistema organico di conseguenze pratiche, dogmatiche e legislative. Ma anch'essa urta contro ostacoli insormontabili: il diritto obiettivo che recisamente la esclude; la dogmatica processuale che non può ammettere per il P. M., organo pubblico e titolare di pubblici interessi, una legittimazione *attenuata* come l' intervento adesivo, nè, in genere, una legittimazione all' intervento principale senza una legittimazione generale ed autonoma all'azione; la dogmatica generale del nostro ordinamento giuridico, ed una più fonda ragion politica, che non possono consentire che la difficoltà precedente venga superata (come sarebbe pur necessario) con una legittimazione ad agire in via principale, *in ogni lite civile*, affidata alla discrezionalità del P. M.[2]

Questi indirizzi dottrinari, in cui alcune timide idee moderne nascondono appena il vecchio nucleo della tradizione francese, riducevano la mia indagine al dilemma: o far del P. M. consulente una *parte*, con tutti i poteri che spettano alla parte, unificando così tutte le funzioni del P. M.; o, sulla base di tutta la disciplina positiva dell' istituto, dal 118 C. P. C. alle disposizioni del T. U. sull'ordinamento giudiziario, costruire da un lato il P. M. *agente*, dall'altro il P. M. *consulente*, trovando però le caratteristiche precise e la precisa funzione di questa consulenza. Esclusa la prima soluzione, per le ragioni già dette, ed accettando la seconda, era necessario trarre dalla teoria generale del diritto e del processo il fondamento che consentisse la costruzione organica dell' istituto nel sistema giuridico. Questo ho tentato di fare. E l'aver raggiunto il concetto di *perizia politica*, nei modi e nei limiti che

[1] CALAMANDREI, *Linee fondamentali del processo civile inquisitorio*, in *Studi*, 1930, vol. II, pag. 350 nota; CARNELUTTI, *Lezioni*, II, pag. 109; REDENTI, *Giudizio civile con pluralità di parti*, pag. 90, riconosce al P. M. interveniente per conclusioni in qualità di *parte*, non diversamente di quando intervenga in qualità di attore.

[2] La nostra affermazione si basa sul ragionamento seguente, molto semplice: se il P. M. può intervenire in *ogni lite civile*, e se questo intervento per conclusioni si qualifica come intervento adesivo o principale, e se l' intervento adesivo non è sostenibile per il P. M. che, titolare di interessi *pubblici*, non può vedersi vincolato all' interesse, eventualmente divergente, dell'attore in via principale, e se l' intervento principale richiama di necessità una legittimazione *autonoma* all'azione, è evidente che, qualificando come intervento in causa l' intervento del P. M., si postula per quest'organo una *legittimazione autonoma all'azione per ogni controversia civile*. Il che è inammissibile.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

la mia indagine ha segnato, mi par che rappresenti l'unica soluzione logica del problema. Infatti si porta una risposta precisa a tutti i problemi: dall' interrogativo fondamentale: quale lacuna del giudice viene a colmare il parere? fino agli interrogativi particolari, come: perchè spetta al P. M. e non al giudice di decidere la consulenza? – e si riesce a rispondere a tutte le domande della prassi. Si voglia o non si voglia accettare questo concetto del P. M. collegato al potere politico costituito, che del potere politico costituito porta al giudice l' indirizzo per colmare le lacune che *di fatto* son nella legge o nella norma, segnalando quelle regole di generale rilevanza politica che meglio rispondono agli interessi del rapporto intesi come interessi *tipici*, e che il giudice può accogliere senza violar la legge – si voglia o non si voglia, ripeto, accettar la mia tesi, non le si può negare nè la coerenza, nè la capacità costruttiva, nè la vastità delle conseguenze pratiche, nè la armonia col diritto obiettivo. Quando la mia tesi apparve, in uno scritto breve ed incompleto, sembrò un'eresia e le fu data una portata rivoluzionaria di capovolgimento di dogmi e di giustificazione teorica del diritto libero, che non ha affatto.[1]

[1] Si è giunti perfino a strani travisamenti. Si è detto che la mia tesi portava il P. M. ad incitare il giudice a violare la legge. Il P. M. perito politico consiglia il giudice a colmare la lacuna della legge in un *dato modo*, ma il rispetto della volontà obiettivamente accertata della legge è presupposto necessario alla attività consultiva del P. M., come a quella decisiva del giudice. La funzione consultiva del P. M. ha la stessa estensione della lacuna. Dir poi che la mia tesi è inaccettabile, perchè nel nostro ordinamento non esistono lacune (sempre CRISTOFOLINI, *op. cit.*, pag. 51), significa aver inteso il problema delle lacune con un formalismo un po' ingenuo e fuori dei suoi veri termini. Si può dire che ad ogni questione l'ordine giuridico dà una soluzione giuridica, ma con questo non si dice affatto che la soluzione scaturisca in concreto sempre dalla legge e non mai solo dalla sentenza. I più tenaci assertori della completezza non possono arrivare a sostenere che ad ogni quistione l'ordinamento giuridico fornisce al giudice una soluzione precisa: un margine di valutazione subiettiva in talune ipotesi non può esser negato al giudice, se proprio non si vada nelle nuvole. Non mi stanco di ripetere che il nostro istituto è sorto in base ad una valutazione *realistica* delle esigenze del giudizio, e che tale punto di vista deve essere mantenuto nella costruzione scientifica.

Vaghi timori per le conseguenze della ammissione di lacune nella legge, ha espresso di recente lo Jaeger (*Controversie*, cit., pag. 228). Secondo questo scrittore (che tuttavia intende le mie idee un po' meglio del C.), l'ammettere una lacuna significherebbe « ammettere tutte le lacune immaginabili », e, con questo, distruggere la certezza del diritto. Non vedo proprio come la ammissione di lacune nella legge, considerando il fenomeno nella sua realtà di fatto, possa condurre a questo estremo danno: dove la certezza c'è, rimane, dove non c'è non la.... distrugge la mia, come non la crea la tesi dello Jaeger. Ammettere la esistenza delle lacune come una realtà di fatto, significa ammetterle d o v e

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Niente diritto libero, niente distruzione di dogmi: superamento di vecchie formule, certo, e valutazione dogmatica di nuovi indirizzi che sono ormai una realtà della nostra vita giuridica, anche; ma la sostanza intima del nostro sistema giuridico esce intatta, e, oserei dire, rafforzata dal mio lavoro. I principî fondamentali dello Stato moderno, ed in particolare il principio pubblicistico del processo civile, vengono sfrondati di alcune contraddizioni e reticenze e condotti ai loro risultati naturali. Ben più eretiche, se non nella forma, certo nella sostanza, le tesi combattute: dalla teoria del parere *giuridico* che distrugge, attraverso una contraddizione in termini, il principio *iura novit curia* e, con esso, il più vasto e fondamentale principio « l'organo dello Stato conosce la volontà giuridica dello Stato », alla teoria dell' intervento adesivo che riduce uno stimolo ed un potere *pubblico* alla soggezione di uno stimolo e di un potere *privato*; dalla teoria dell' intervento principale che potenzialmente annulla l'*iniziativa privata* che è

s o n o e non dove n o n s o n o, significa anzi *circoscrivere* e *disciplinare* l' inevitabile discrezionalità del giudice ed il suo subbiettivo apprezzamento ad ipotesi precise concordemente accertabili. Non mi pare che sia questione d'alta dogmatica, ma di terreno buon senso il negare che l'ammissione della lacuna nell'Art. 107 cod. civ. sulla *impotentia generandi* come causa di annullamento del matrimonio, implichi l'ammissione necessaria, in pratica ed in teoria, della lacuna in ogni altra norma, per es. nell'Art. 240 cod. civ. che stabilisce che minore è la persona che non ha compiuto gli anni ventuno! Ed in conseguenza mi pare perlomeno azzardato l'affermare che « ammettere in un caso la necessità di un complemento (della legge), vuol dire permetterlo sempre ». Vuol dire, mi sembra, per ogni tranquillo osservatore, niente più che ammetterlo quando ce ne sia bisogno, cioè quando la legge sia incompleta. E se il bisogno c'è, creda pure lo Jaeger, in uno, come in mille, come diecimila casi, il giudice il permesso di completare la legge non lo chiede nè a lui nè a me; ma gli viene dalla n e c e s s i t à di decidere la lite. La morale di questo discorso e di queste polemiche, mi pare sia una sola. Quando lo studio di un istituto ci conduce sul terreno della realtà di fatto (come nel caso nostro) bisogna lasciar da parte gli scrupoli sulla opportunità di far apparire l'evidenza: bisogna affrontarla. È molto più logico, e più scientifico, ma sopratutto più utile, anzichè imporre al giudice di trarre dalla legge sola un criterio di giudizio che poi la legge non gli fornisce sempre, studiar la diversa natura delle lacune e del conseguente potere discrezionale ed indirizzare il giudice volta a volta verso la creazione di quella norma integrativa (della legge) che meglio risponda all' interesse pubblico. Per questa via si salva meglio la integrità del diritto obiettivo, e si garantisce una maggiore certezza nella disciplina giuridica. Se la certezza non la creano le teorie, ma è solo quella che obiettivamente raggiungono le norme giuridiche, e se, di fatto, il giudice deve crear lui il criterio di decisione nei casi in cui la certezza non sia dalla norma raggiunta, l'aver il giudice un consulente che gli indichi, con c o s t a n z a d ' i n d i r i z z o, la norma integrativa da creare, non è forse un vantaggio di certezza, rispetto all' ipotesi in cui il giudice, per la cieca negazione delle lacune, resti abbandonato a sè stesso e la decisione sorga, volta a volta, dalla singola visione delle circostanze,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

una delle colonne del nostro attuale sistema economico e giuridico, alla teoria del Cristofolini che ad un *interesse pubblico di parte*, assegna poteri *consultivi*. Se d'altronde si consideri la singolare natura di quest'organo, costruito come un giudice, ma collegato funzionalmente al potere politico, con poteri consultivi ma non decisivi, con una larga discrezionalità nel determinare volta a volta l'utilità della consulenza, ma che fu *spettatore* del giudizio e v' interviene solo alla fine della discussione e rivolge al giudice (che può non aver nemmeno sollecitato l' intervento e comunque mai lo ha deciso) un parere sulla lite, se si consideri quanto di apparentemente contraddittorio c'è in questo istituto con la forma dei dogmi tradizionali, e quanto di oscuro per una classificazione dogmatica nel complesso delle altre funzioni processuali, molto semplici nelle loro caratteristiche; e se, di contro, si consideri l'intero ordinamento giuridico nelle sue linee fondamentali, dal principio della divisione dei poteri ai dogmi della inter-

e dalla singola valutazione che, di queste, compia diversamente ogni diverso temperamento? A questo lo Jaeger non ha pensato.

Per ciò che riguarda il vecchio motivo di critica, ripetuto anche dallo J., che la mia tesi considera il lato sociologico e non dogmatico del problema, rispondo che il problema è assai più serio e grave di quanto lo J. neppure riesce ad immaginare. Evidentemente dar peso al lato sociologico o al lato dogmatico del problema (a prescindere dalla possibilità razionale di concepire un problema giuridico, cioè sociale, con due faccie, ambedue sociali poichè non è negabile che anche la dogmatica risponde a delle esigenze sociali dappoichè su rapporti sociali opera) significa impostare il problema o realisticamente o formalisticamente. Ora in linea generale che gli studi giuridici debbano indirizzarsi oggi verso un più concreto realismo (che poi non è che un più aderente storicismo ed un più profondo concettualismo) è innegabile (vedi De Francisci, *Ai giuristi italiani*, in *Nuovi Studi di diritto economia e politica*, 1932, pag. 269; e nella stessa *Rivista* il mio scritto, *Metodo e scienza del diritto*, 1935, n. 2). Senza che questo significhi affatto rinunciare alla impostazione storicistica e concettualistica assunta dagli studi giuridici dopo Savigny, anzi al contrario riprendendo questa via che l'eccessivo formalismo e dogmatismo cui rende omaggio lo J. aveva interrotta. Tutta la polemica della *Interessenjurisprudenz* contro la *Begriffsjurisprudenz* non è che la polemica contro un concettualismo antistoricistico per parte di un concettualismo storicistico. Nel recente scritto del Carnelutti, *Arte del diritto*, in *Riv. di dir. proc. civ.*, 1934, I, pag. 13, mi sembra che la critica rivolta dall' Illustre Autore alle tendenze politico-storicistiche nella scienza giuridica, muova dalla erronea o perlomeno imprecisa identificazione fra concettualismo e dogmatismo. Se per dogmatismo si intende concettualismo, nessuno può negare la assoluta esigenza di continuare sulla via intrapresa: senza concetti non v'è scienza. Ma se il dogmatismo si intende nel suo vero significato, la dogmatica è negazione di critica, formalismo e quindi antistoricismo e perciò negazione di scienza.

In linea speciale, anche prescindendo da così gravi problemi, dirò che l' istituto che qui si studia è così spiccatamente realistico che chiudersi nel formalismo significherebbe togliersi ogni possibilità di comprendere.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

pretazione ed attuazione della legge, dalle relazioni interne fra Stato ed organo al sistema degli interessi che generano i singoli poteri, dalla diversa funzione che può avere lo Stato alle diverse figure ch'esso può, in conseguenza, assumere, come soggetto di diritto e soggetto al diritto e come fonte d'ogni diritto, come potere amministrativo e come potere politico, come potere politico e come potere giuridico, e, nel processo, come soggetto della lite, come parte pubblica (sostituto processuale), come consulente e come giudice – se si consideri quanti problemi sia necessario risolvere per trarre da questi elementi una teoria che tutti li concilî, si vedrà come la tesi del P. M. *perito politico*, limitata la sua consulenza, come il potere del giudice, dalla volontà obiettiva della legge, sia un tentativo perfettamente giustificato e coerente ed affatto eretico. Se eresia v'è, rispetto ad antiche concezioni pseudo-liberali e pseudo-democratiche, questa è nei fatti, ben più che nelle idee. Quanto v'era d'ancor vivo delle dottrine individualiste, fu salvato, e del processo, per la via che s'è battuta, potè esser mantenuto intatto e lineare il sistema degli organi e delle funzioni.

Il lettore che ci ha seguiti dall'analisi della perizia alla dimostrazione del principio che la perizia ha funzione di portare al giudice una regola, dall'analisi del potere discrezionale come presupposto necessario della perizia, all'esame della discrezionalità politica e tecnica, ed alla costruzione della perizia politica nelle sue caratteristiche logiche, e che avrà seguito tutte le osservazioni di dettaglio e le radici di ogni singola indagine nella teoria generale del diritto, attraverso i richiami fin troppo frequenti – potrà ora facilmente seguirci nella risoluzione di alcuni problemi particolari.

Nei tre paragrafi che seguono mostreremo la funzione del parere del P. M. quale è, o quale dovrebbe essere secondo la logica dell'istituto e della sua disciplina nel diritto positivo, in relazione: *a*) alla valutazione delle prove, *b*) alla attività processuale del giudice, *c*) alla attività delle parti. Conchiuderà la nostra ricerca e la sistemazione generale che ci siamo proposti l'analisi della funzione della consulenza del P. M. nella decisione della lite.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

9. – La valutazione della prova implica per parte del giudice la costruzione di un sillogisma, che, nel sistema delle attività logiche che conducono alla decisione, fu esattamente chiamato il *sillogisma probatorio.* [1] La premessa maggiore (regola di valutazione della prova) può essere tratta dalla legge (prova legale) o creata dal giudice (prova libera). In questa seconda ipotesi si ha l'esercizio di un potere discrezionale, e, conseguentemente, solo in questa ipotesi si ha la possibilità giuridica e la pratica convenienza di un intervento peritale.

Ma è necessario precisare. Potere discrezionale certamente, nel sistema della libera valutazione della prova [2] – ma in quali limiti?

La comune antitesi fra *verità materiale* e *verità giuridica* (che in realtà si riferisce non solo al processo di valutazione, ma anche a quello di ricerca e di sussunzione della prova) – è inesatta nella forma, non nella sostanza assurda, come si volle far apparire con la facile obiezione che una e non duplice è la verita. Infatti nel sistema della prova legale il giudice non accerta la *verità giuridica in quanto verità del fatto,* ma semplicemente la *verità giuridica in quanto verità giuridica,* cioè non accerta il *fatto,* ma una *volontà di legge* (di cui è destinatario) che in sè non *rappresenta il fatto,* ma ha per *conseguenza* (della sua attuazione) la fissazione del fatto (*conclusione* del sillogisma probatorio, la quale a sua volta sarà la *premessa minore* del sillogisma decisorio). Nel sistema della prova libera, per contro, poichè non si ha accertamento di diritto, ma esercizio di discrezionalità, si può ben dire, riferendoci all'oggetto di questa, che il giudice ricerca la *verità del fatto.* Cosicchè la nota antitesi diviene corretta, sotto ogni riguardo, solo che la si rettifichi in questi termini: ricerca della *verità del fatto* nel sistema della prova libera, ricerca della *verità giuridica* (volontà di legge diretta al giudice) nel sistema della prova legale. In realtà l'antitesi non corre, come assurdo sarebbe, fra due verità ch'ànno

[1] CARNELUTTI, *Prova civile,* pag. 11 e segg. *Limiti di rilievo dell' « error in iudicando » in Cassazione,* cit., n. 12.

[2] CARNELUTTI, *Limiti di rilievo dell' « error in iudicando » in Cassazione,* in *Studi,* I, pag. 383 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

medesimo oggetto, ma fra due verità d'oggetto diverso, e che quindi possono essere verità ciascuna senza contraddirsi. L'antitesi sta tutta fra discrezionalità e non discrezionalità, o, più precisamente, fra esercizio della discrezionalità che ha per *oggetto* la fissazione del fatto, e accertamento della volontà di legge diretta al giudice che ha per *conseguenza* la fissazione del fatto.

Solo se si tengano fermi questi rilievi, e da questi si muova, passando ad una visione tutta realistica del fenomeno, a considerare le conseguenze che può avere la discrezionalità o la non discrezionalità, sia rispetto alla fissazione del fatto, sia nei rapporti fra norma e sentenza (fra imperativo ipotetico ed imperativo categorico), acquistano risalto e correttezza scientifica l'osservazione[1] che anche un minimo limite posto alla ricerca della verità materiale « nel senso che questa non possa essere *in ogni caso e con ogni mezzo conosciuta....* » conduce sempre al medesimo risultato: « che non si tratta più di una ricerca della verità materiale, ma di un processo di fissazione formale dei fatti »,[2] e l'acuto rilievo che solo la discrezionalità (assenza di regole giuridiche dirette al giudice) conduce alla coincidenza fra presupposto della norma e presupposto della sentenza.[3] A noi interessano soprattutto le *cause* che hanno determinato la scelta fra discrezionalità e non discrezionalità nella valutazione della prova, perchè da queste cause scaturisce il limite naturale della discrezionalità.

Le ragioni che determinano la fissazione di norme giuridiche (destinate al giudice) per la valutazione delle prove (o, in genere, per tutto il processo che conduce alla posizione della premessa minore del sillogisma decisorio), possono essere diverse. Più frequente lo scopo di assicurare con la disciplina giuridica una più rapida e sicura fissazione della *verità del fatto*: l'ordine giuridico ritiene che, in certi casi, non si possa raggiungere la verità del fatto se non seguendo date regole di esperienza, e perciò le impone al giudice come regole giuridiche. In questo caso lo scopo del vincolo giuridico è quello di assicurare la coincidenza fra presuppo-

[1] CARNELUTTI, *Prova civile*, pag. 22 e segg.
[2] CARNELUTTI, *loco cit.*, pag. 36.
[3] CARNELUTTI, *loco cit.*, pag. 37 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sto della norma e presupposto della sentenza. Ma può ben darsi che l'ordinamento, di fronte a singole condizioni, voglia reagire sul diritto sostanziale attraverso la disciplina della prova (forza vincolante della confessione e del giuramento, limite di valore alla prova testimoniale). Ciò accade allorquando un rapporto, per le sue tipiche esigenze, domandi un trattamento diverso da quello che gli attribuisce la norma sostanziale in cui naturalmente rientra: la disciplina concreta di questo rapporto non può essere contenuta, come eccezione, nella norma, poichè il principio ch'essa afferma non lo consente, ma trova la sua pratica realizzazione attraverso la disciplina della prova. In questo caso il vincolo posto al giudice ha il preciso scopo di porre alla sentenza (rispetto a date ipotesi) un presupposto di fatto diverso da quello della norma. Cosicchè si può dire che nella prima ipotesi per giungere alla disciplina giuridica della valutazione (o sussunzione) della prova fu compiuto un apprezzamento *tecnico*, nella seconda un apprezzamento *politico*: nel primo caso si considerò il modo migliore per attuare la norma vagliando le diverse regole di esperienza (psicologiche, biologiche, economiche, ecc.), nel secondo, fuor di perifrasi, il miglior modo per non attuarla, o meglio per attuare eventualmente una norma diversa senza giungere ad una affermazione di principio.

Orbene se queste ragioni determinano la disciplina giuridica della prova, quali conducono invece al sistema del libero apprezzamento? Se la disciplina giuridica della prova può avere per effetto (voluto o non voluto dall'ordine giuridico) la inattuazione della norma sostanziale (attuazione di una norma diversa), e se soltanto la discrezionalità può condurre (a parte concreti ostacoli e deficienze individuali) all'accertamento della verità di fatto, ciò significa, a mio avviso, che la discrezionalità di valutazione della prova è *concessa solo per raggiungere, attraverso un più sicuro e completo accertamento della verità di fatto, l'attuazione della norma* (il raggiungimento dei fini politici fissati dalla norma). Che, sotto questo profilo, il sistema della libera valutazione chiuda sempre in netto vantaggio, può esser discutibile, per le inevitabili umane deficienze – ma indiscutibile mi pare che al giudice

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sia posto *sempre* divieto di reagire, nell'esercizio della discrezionalità, sul diritto sostanziale attraverso l'apprezzamento della prova. La discrezionalità del giudice ha il suo limite naturale e preciso nello *scopo*: accertamento della verità del fatto, e poichè è limitata alla cernita della regola (migliore) per attuare la norma sostanziale (che rappresenta il risultato della valutazione politica delle esigenze del rapporto), è *discrezionalità tecnica*. Il giudice non può valutare una prova se non alla stregua di regole *tecniche* (psicologiche, calligrafiche, chimiche, biologiche, ecc.), che egli sarà tuttavia libero di scegliere secondo il suo apprezzamento, se questo apprezzamento sia diretto allo scopo: attuazione della norma; o, meglio, non sia diretto alla attuazione di una norma sostanziale diversa.

Ciò posto, riman chiara la regola generale secondo la quale al giudice è concessa *solo discrezionalità tecnica* per la valutazione della prova; ed è così, questo, il campo tipico d'applicazione della *perizia tecnica*. Mentre la perizia politica trova la sua massima importanza pratica e la sua naturale funzione rispetto alla posizione della premessa maggiore del *sillogisma decisorio*, la perizia tecnica è invece normalmente destinata a portare al giudice la premessa maggiore del *sillogisma probatorio*. Unite nella comune funzione rispetto agli elementi logici del giudizio in quanto son sempre destinate a portarne al giudice lo strumento e non l'obietto, e nel comune presupposto, la discrezionalità, le sue forme di perizia si distinguono per la diversa funzione che hanno, rispetto alla finale decisione della lite, i diversi giudizi cui normalmente si riferiscono, ed il diverso rapporto che hanno le due forme di discrezionalità (politica e tecnica) rispetto ad essi. La differenza suddetta (che del resto non va intesa come regola assoluta ma solo come un principio generale, passibile di eccezione) si basa tutta sul normale rapporto fra discrezionalità politica e sillogisma decisorio, e fra discrezionalità tecnica e sillogisma probatorio. È infatti nell'ordine logico (tanto evidente da credermi dispensato dalla dimostrazione) che la discrezionalità tecnica venga concessa per la fissazione dello strumento del giudizio *probatorio*, e che la discrezionalità politica (quando sia concessa) verta invece sulla ri-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

cerca della regola, strumento del giudizio *decisorio*. Il carattere *strumentale* della discrezionalità tecnica rispetto alla disciplina astratta del rapporto (*retro*, pag. 52 e segg.), corrisponde alla funzione strumentale del giudizio probatorio in confronto al giudizio decisorio rispetto alla disciplina concreta del rapporto.

Se questo è vero, se cioè alla creazione della premessa maggiore del sillogisma probatorio risponde normalmente la *perizia tecnica*, il parere del P. M. ha tuttavia, anche in questo campo, una sua funzione pratica. Non solo come *perizia tecnica*, ma anche come *perizia politica*.

I°) *Come perizia tecnica:*

a) Il processo di valutazione della prova, dal punto di vista tecnico dell'accertamento della verità di fatto, richiede una serie di conoscenze specifiche della fattispecie (per es. condotta morale del teste in date circostanze o nella vita corrente, momento e modo in cui fu redatto il documento, stato d'animo e condizioni fisiche del teste durante la percezione del fatto ecc.), per creare la premessa maggiore del sillogisma probatorio. Questa regola avrà il carattere di regola di esperienza *speciale*: cioè di regola della *comune esperienza* ma, *corretta* e *modificata* a seconda delle condizioni e delle esigenze peculiari della fattispecie. In sostanza, fra regola di esperienza speciale e regola di esperienza comune, corre all'incirca la medesima differenza che fu posta fra equità e giustizia: la regola di esperienza speciale è la regola di esperienza del caso singolo. Assai sovente infatti il giudice è costretto, dinanzi alla fattispecie, a modificare quella regola che la comune esperienza gli fornisce per la valutazione della prova, a seconda delle condizioni particolari che si presentano. Si comprende che anche questa massima di esperienza speciale avrà (come ogni regola) valore *logico* per tutti gli ipotetici casi simili, e sorge, per così dire, da una valutazione che trascende il caso, ma questa valutazione è compiuta *direttamente* dinanzi al caso ed in relazione alle sue particolari esigenze. Ed è appunto la necessità di dare al sillogisma probatorio come premessa maggiore una regola sorta volta a volta dal diretto apprezzamento della

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

fattispecie, che determina la discrezionalità d'apprezzamento della prova, ed è appunto sulla migliore scelta di questa regola (e quindi sulla miglior conoscenza delle condizioni in cui la prova si è formata) che si impernia il giudizio probatorio. [1]

Orbene la creazione di questa regola speciale richiede una sottile nozione dei fatti, non solo per ciò che riguarda il loro valore obiettivo, ma anche il loro valore soggettivo, non solo per la loro realtà spaziale e temporale, ma anche per il loro valore etico, non solo per la loro realtà isolata, ma anche per i loro rapporti con l'ambiente ecc. Una tale conoscenza dei fatti il giudice normalmente non ha, nè ha potere giuridico, nè sopratutto, pratica possibilità di procurarsi. E così infatti sfuggono al giudice fatalmente una gran parte di quei motivi di sospetto sulla falsità o sulla inesattezza, cosciente od incosciente del teste, che non possono essere dedotti in modo specifico, ed in genere tutte quelle circostanze sottili che non possono essere formulate in capitoli dalle parti e di cui, in ogni caso, sarebbe difficile portare la prova.

Questo è il campo in cui il parere del P. M. può avere una grande efficacia. Infatti il P. M. ha una libertà ed una elasticità d' indagine ed una ricchezza e varietà di mezzi inquisitori (che possono anche essere aumentati ed integrati volta a volta, secondo le esigenze, dal potere esecutivo), che gli consentono di acquisire il materiale di fatto necessario al processo di valutazione della prova, con ben diversa completezza di quello che possa farlo il giudice. Cosicchè la regola di esperienza speciale suggerita dal P. M. si presenta normalmente come più idonea a condurre all'accertamento della verità di quella che possa creare il giudice in base

[1] Se la premessa maggiore del sillogisma probatorio dovesse e potesse sempre contenere una regola della *comune esperienza*, non ci sarebbe nessuna difficoltà a dare il carattere di *norma giuridica*, attraverso la formulazione, a ciascuna massima di esperienza, obbligando il giudice ad attenervisi. Non altrimenti funzionava e funziona ancora, in qualche caso, il sistema della prova legale. Se si è giunti al sistema della *libera valutazione* ciò indica che la comune esperienza si è dimostrata insufficiente a disciplinare per *ogni caso* la valutazione della prova in modo da condurla all'accertamento della verità, e che si rende necessaria, volta a volta, la creazione di una regola nuova e speciale in vista delle peculiari esigenze della prova che deve essere valutata. La sostanza della libera valutazione sta tutta in questa necessaria aderenza della premessa maggiore del sillogisma probatorio alla fattispecie.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ad una imperfetta conoscenza dei fatti. E d'altronde, per le continue attribuzioni inquisitorie del P. M., e per la ricca esperienza che ne deriva, il parere del P. M. sarà utile per la creazione della massima di esperienza speciale non solo per una maggiore *conoscenza dei fatti*, ma anche per una maggiore attitudine a *valutare* e ad *interpretare* questi fatti. Questi vantaggi della consulenza del P. M. appaiono più evidenti e maggiori nei processi matrimoniali (parere *obbligatorio*) e di « stato », in cui gli strumenti probatori non sono mai predisposti (come invece accade sovente per i rapporti patrimoniali) e, se lo sono, è spesso indizio di frode. E d'altronde la materia è di quelle che richiedono una minuta e realistica conoscenza della fattispecie (non raggiungibile spesso se non con mezzi inquisitorî assai raffinati), sopratutto per evitare la *frode processuale*, più frequente, più facile e più nociva, per il pubblico e privato interesse, in questo che in altro campo.

b) L'utilità del parere del P. M. non si limita ai casi in cui sia necessaria una regola di esperienza speciale, ma ha anche la funzione di portare al giudice le regole della *comune esperienza* in tema di valutazione della prova. In realtà la *comune esperienza* di valutazione delle prove è in grandissima parte raccolta dal P. M. nella sua costante attività inquisitoria: si potrebbe dire che il depositario della esperienza probatoria è il P. M., e che a lui si può ricorrere come ad un vero e proprio perito tecnico in questa materia. I periti tecnici di *psicologia della testimonianza*, che in questi ultimi anni escono da una vera e propria scuola scientifica di psicologia sperimentale, non sono molti, e mancano ancora di quella esperienza « clinica » che sola può dare affidamento di una sicura applicazione pratica dei loro principî – e comunque possono illuminare il giudice su di una sola e limitata parte del giudizio probatorio: la valutazione *psicologica* della testimonianza. Allo stato attuale il più utile ed esperto perito probatorio è il P. M., che trae la sua conoscenza dei vizi e delle anomalie degli strumenti probatorî dalla continua pratica di utilizzazione delle prove come *parte* nel processo penale, che lo porta a contatto della realtà immediata, del valore reale, come delle sorgenti e delle condizioni di formazione della prova. Il giudice vede

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

la prova sulla scena del giudizio, il P. M. la vede e la valuta dietro le quinte.

A queste condizioni obiettive di maggiore esperienza del P. M., corrispondono le condizioni subiettive di maggiori attitudini a formarsi una tale esperienza nei funzionari del P. M. Infatti i funzionari del P. M. sono scelti per le loro *maggiori attitudini alle funzioni requirenti* (Art. 143 T. U. cit.), e sono appunto queste attitudini di acume psicologico e di facilità di intuizione che, meglio di altre, più proprie del giudice (come: l'equilibrio del giudizio, il rigore logico della deduzione, il natural rispetto delle forme, la obiettività rigorosa del temperamento ecc.), conducono ad una completa esperienza della prova, e quindi ad un più acuto ed aderente apprezzamento dei singoli strumenti probatorî in relazione alla verità.

Appare, a questo proposito, assai singolare che il giudice si serva molto raramente della consulenza del P. M. nel processo di valutazione della prova. Probabilmente ciò deriva dal pregiudizio che in questo campo non giovi una *particolare esperienza*, ma basti quella che ciascuno può raccogliere nella vita comune, ed il giudice nella quotidiana attività. Pregiudizio quanto mai assurdo e nocivo. La vita comune non dà se non una esperienza di facile psicologia, ben diversa da quella, tutta tecnica, necessaria per l'apprezzamento della prova. E, se il giudice non ha *ab initio* una speciale esperienza probatoria, non l'acquista con la quotidiana attività che questa esperienza presuppone e non fornisce. Dolorosi casi della nostra vita giuridica avrebbero avuto diversa e meno mortificante soluzione se l' istituto della consulenza del P. M. nel processo probatorio avesse funzionato secondo i principî e le direttive esposte. [1]

Se nelle due ipotesi che abbiamo esaminato il parere del P. M. assume il carattere di *perizia tecnica*, sia per l'*obietto* (*regola tecnica*), sia per il *presupposto* (*discrezionalità tecnica*), anche lo *stimolo* dovrebbe logicamente essere una esigenza *tecnica* della decisione: cioè, come avviene negli altri casi di perizia tecnica (*retro*, pag. 53

[1] Alludo al caso Pecoraino, celebre nella nostra giurisprudenza (vedi la bellissima nota di CARNELUTTI, *Contro il processo fraudolento*, in *Riv. di dir. proc. civ.*, 1926, 2, pag. 21).

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

e segg.), una deficienza nella conoscenza del giudice *accertata dal giudice medesimo*. La realtà pratica però è diversa. Poichè il giudice mai o quasi mai invita il P. M. ad intervenire quale consulente nel giudizio probatorio, e poichè, nei rari casi in cui l' intervento avviene, questo è determinato dalla spontanea iniziativa del P. M. o dall'obbligo che gli viene dalla legge – così lo stimolo della perizia tecnica del P. M. è, come nella perizia politica, un *interesse pubblico esterno*, che si collega alla importanza politica del rapporto da disciplinare. La perizia tecnica del P. M. non viene, come la perizia tecnica del consulente ordinario, in relazione alle esigenze singole ed autonome del giudizio probatorio, ma in relazione a queste esigenze in quanto si colleghino alla rilevanza politica che avrà il sillogisma decisorio. In questi casi, in cui si riscontrano le caratteristiche obiettive della perizia tecnica, il parere del P. M. conserva tuttavia alcuni degli elementi e dei caratteri della sua normale funzione di *perizia politica*; poichè, pur mirando al fine tecnico dell'accertamento della verità di fatto, tende a raggiungere, attraverso questo, una disciplina giuridica del rapporto che soddisfi quell' interesse pubblico che al rapporto si ricollega e che il parere ha determinato.

II°) *Come perizia politica.*

In tutti i casi in cui lo strumento probatorio, o le condizioni in cui si è formato, o l'oggetto su cui verte, siano di natura *politica* (e non è necessario che politica sia anche la natura della lite, o di alcuno dei suoi elementi), sì da richiedere per la fissazione della premessa maggiore del sillogisma probatorio, una *particolare* conoscenza politica dei fatti o delle esigenze politiche del tempo in cui la prova si è formata o del tempo in cui la valutazione deve avvenire. In queste ipotesi (nemmeno poi tanto rare, in tempi in cui l' intervento della autorità politica nei rapporti patrimoniali è tutt'altro che infrequente) la consulenza del P. M. trova la sua ragione, non tanto in una maggiore esperienza dei funzionari del P. M., come tali, quanto e sopratutto nel collegamento *funzionale* del P. M. al potere esecutivo, che può far giungere al giudice, attraverso il suo rappresentante, i necessari sug-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

gerimenti per la valutazione della prova. In queste ipotesi lo *stimolo* che muove il parere non è solo la constatazione, per parte del P. M., di una deficiente conoscenza nel giudice, ma anche l' interesse pubblico a che la valutazione di una prova, avente carattere e rilevanza politica, avvenga in un *dato modo*.

Situazioni processuali delicatissime, queste, in cui, praticamente può verificarsi un contrasto fra l' interesse pubblico esterno all'accertamento della verità di fatto, ed un'altro interesse pubblico supremo ad una *data valutazione* di quella prova, in vista delle conseguenze che da questa valutazione possono derivare, fuor dai limiti della lite e del processo. In questi casi (che il colore dei tempi ci mostra non affatto superfluo esaminare) è imposta al giudice una massima cautela ed un grande senso di responsabilità, responsabilità grave e complessa, poichè gli effetti del suo giudizio hanno una portata assai più larga della semplice composizione della lite. E può essere sommamente utile l' intervento del P. M. come rappresentante del potere esecutivo, per stabilire un contatto fra il giudice e la autorità politica, per fornire al giudice gli elementi di fatto e per indicargli, con maggior competenza, la via per equilibrare le due esigenze: dell'accertamento della verità, e quella (eventualmente contrastante) di una *data valutazione* della prova.

10. – Dobbiamo esaminare, in questo paragrafo, i rapporti fra il parere del P. M. e quelle attività processuali del giudice, che non consistono nella *decisione della lite*, ma che son dirette, in varia guisa, a rendere *possibile* la decisione della lite ed a questa si ricollegano in rapporto di mezzo a fine. Queste attività processuali che il Carnelutti chiama *provvedimenti istruttori* (e tali restano anche se abbiano la forma della sentenza), [1] preparano la costruzione del sillogismo decisorio (atto finale del processo), sia attraverso l'accertamento dei presupposti processuali, sia attraverso la disciplina del processo nelle sue varie fasi, sia attraverso la cernita del materiale probatorio e la fissazione della forma e

[1] CARNELUTTI, *Lezioni*, III, n. 265 e segg.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

del modo del suo esame. Sono provvedimenti istruttori tutti quegli atti del giudice che comunque non consistano nella decisione della lite o nella costruzione del sillogisma probatorio, e si comprendono quindi, in questa categoria, atti della più varia natura e della più varia importanza rispetto alla composizione della lite, dimodochè differente è la disciplina dei singoli provvedimenti e diverso il modo di formazione. Così la diversa rilevanza che il provvedimento istruttorio abbia rispetto alla decisione della lite, determina la necessità del contradditorio, [1] e su questa base si può forse impostare tutta la classificazione scientifica dei provvedimenti istruttori.

In ogni caso però il provvedimento istruttorio deve essere proceduto dalla costruzione di un *sillogisma* (che ne determini l' « an » ed il modo) che chiameremo *istruttorio*, per distinguerlo dal sillogisma *decisorio* e dal sillogisma *probatorio*. Il giudice può trarre la *premessa maggiore* di questo sillogisma dalla *legge* (quando l'ordinamento giuridico fissi una norma a disciplina del provvedimento istruttorio), o può *crearla* lui stesso (quando l'ordinamento giuridico gli conferisca un potere discrezionale). In questo secondo caso si verifica, con la discrezionalità, il *presupposto necessario* perchè si possa avere intervento peritale. La possibilità e la utilità pratica della consulenza peritica non è limitata, nè logicamente, nè giuridicamente, ai soli provvedimenti istruttori presi in contraddittorio, ma si estende a tutti i provvedimenti istruttori che siano affidati, in tutto od in parte, alla discrezionalità del giudice. L'asserto non ha bisogno di dimostrazione: il presupposto della perizia è una *deficiente conoscenza* del giudice riguardo alle *regole da applicare*, ed è assolutamente indifferente se l'applicazione di queste regole debba seguire al contradditorio, così, come è indifferente chi sia il *destinatario* di questa regola (parte, giudice o terzo).

La pratica utilità di un intervento del perito *tecnico* per fornire al giudice la premessa maggiore del sillogisma istruttorio è assai evidente. Per es. allorchè si tratti di decidere un accesso sul luogo

[1] CARNELUTTI, *loco cit.*, n. 266-267.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

(Art. 274 c. p. c.), il giudice può aver bisogno del parere del tecnico non solo per determinare la possibilità, od, eventualmente, la pericolosità di tale accesso, ma anche per determinarne il modo e per fissare il giorno e l'ora, e, prima di tutto, per accertare la pratica utilità di questo accesso. Altro esempio di perizia istruttoria si ha quando il giudice chieda al tecnico se sia possibile esaminare un dato testimonio, ed in che ora ed in che modo debba essere esaminato, così come si ha perizia tutte le volte che il giudice sia *assistito* da un tecnico nel corso dell'accesso o durante l'esame del teste. Il medico che assiste alla deposizione di un testimonio in condizioni minorate di salute per indicare al giudice se e quando sia il caso di interrompere l'esame, fornirà al giudice la *premessa maggiore* di quel sillogisma istruttorio che porterà al corrispondente provvedimento di continuare o di sospendere l'esame.

Non solo dunque la perizia può servire per la *valutazione della prova* ma anche per l'*ammissione* e le *modalità di esecuzione* della prova medesima. Si tratta di determinare se e quale funzione abbia il parere del P. M. rispetto al provvedimento istruttorio.

Anche qui interessa indagare lo *scopo* ed i *limiti* in cui la discrezionalità è affidata al giudice. Nella massima parte dei casi (come per il processo probatario, *retro*, pag. 7 e segg.) le norme che regolano i provvedimenti istruttori sottratti alla discrezionalità del giudice, rispondono alla necessità di imporre quelle *massime di esperienza* (processuale), che l'ordinamento giuridico ritiene in ogni caso ed in ogni tempo necessarie per l'attuazione della legge sostanziale. Tuttavia questo sistema di *istruzione legale* presenta i medesimi difetti della *prova legale*: conduce cioè talvolta alla inattuazione, totale o parziale, di quella stessa norma di diritto sostantivo alla cui applicazione è diretto il provvedimento istruttorio. Come per la valutazione della prova, così nella formazione di qualsiasi provvedimento istruttorio (che rappresenta un *mezzo* per la decisione della lite secondo diritto), *solo la discrezionalità* può garantire (a parte deficienze individuali) la completa attuazione della legge. Se l'ordinamento giuridico rinuncia alla discrezionalità ciò non avviene sempre per la ragione

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

anzidetta, ma anche per ragioni diverse ed eventualmente contrastanti con quella di garantire la piena esecuzione della norma sostantiva. Una serie di complessi motivi concorrenti conduce al sistema della istruzione legale: necessità di forme processuali prestabilite (giuste od ingiuste che siano) che garantiscano la regolarità di svolgimento del processo ed oppongano resistenza passiva alla litigiosità, ragioni di ordine pubblico e di pubblica moralità, ragioni di riguardo alla personalità di teste, ragioni fiscali, ragioni d'ordine igienico, economico, politico, ecc. ecc.

Orbene, se talvolta la disciplina legale del provvedimento istruttorio tende a raggiungere *fini diversi* dall'attuazione della norma sostanziale, e talora anche *opposti* (come per es. col limite di valore fissato alla ammissibilità della prova testimoniale) e se la discrezionalità soltanto è atta a garantire la piena attuazione della legge – si deve argomentare che, nella maggioranza dei casi, l'ordinamento giuridico affida al giudice la discrezionalità di determinare l' « an » ed il « modus » del provvedimento istruttorio, *con il solo scopo di raggiungere l'attuazione della legge*, ed il giudice da questo scopo non può distaccarsi. Tuttavia questa non è una regola assoluta e comune a tutti i provvedimenti istruttori (come lo è invece per tutti i processi di valutazione della prova), poichè non di rado l'ordinamento giuridico, o espressamente nella norma o implicitamente con l'attribuzione stessa del potere, fissa alla discrezionalità del giudice uno *scopo diverso* dall'attuazione della legge. A questo il giudice dovrà tendere nell'esercizio del suo potere discrezionale, sempre però sforzandosi di conciliarlo con lo scopo fondamentale del processo: la composizione della lite attraverso l'attuazione della legge. Ne consegue che il giudice non potrà mai servirsi del provvedimento istruttorio per reagire sulla disciplina sostanziale del rapporto. Cosicchè se per la determinazione del provvedimento istruttorio il giudice dovrà talvolta valutare esigenze che trascendono il processo e la lite e sarà quindi investito di *discrezionalità politica* – per ciò che riguarda il rapporto fra il provvedimento istruttorio e l'attuazione della legge, cioè tra provvedimento e composizione della lite, il giudice sarà investito di sola *discrezionalità tecnica*; nel senso che il giudice

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

non potrà mai fissare al provvedimento istruttorio un *fine diverso* dall'attuazione della legge. quando almeno questo diverso scopo non sia posto da una norma precisa o implicito nella attribuzione stessa del potere, e comunque *mai* il giudice potrà tendere col provvedimento istruttorio a raggiungere una composizione della lite diversa da quella che il diritto sostanziale prescrive. Un simile provvedimento sarebbe viziato da *sviamento di potere*.

I casi in cui il giudice è chiamato a compiere delle valutazioni che trascendono la lite ed il processo per determinare il provvedimento istruttorio (in senso lato) non sono infrequenti. Si pensi al caso in cui il giudice deve decidere se rinunziare alla *pubblicità della udienza* (Art. 52 c. p. c.); al caso in cui il giudice deve decidere sulla concessione del diritto d'astensione per *motivi di convenienza* che non siano annoverati dalla legge fra i motivi di ricusazione (Art. 119 c. p. c.); alla valutazione del motivo di ricusazione di cui al n. 11 dell'Art. 116 c. p. c., l'*inimicizia grave* fra il giudice ed uno dei litiganti, concetto estremamente elastico; alle complesse valutazioni necessarie per stabilire se il motivo per cui il teste si rifiuti di comparire o di deporre sia un motivo legittimo; alle valutazioni di opportunità necessarie per fissare il modo ed il tempo di esame di un teste che sia una personalità politica, per decidere un accesso sul luogo, quando il luogo sia stato teatro di eventi politici a cui la lite si ricollega, e l'accesso possa comunque turbare l'ordine pubblico; ed in genere per decidere l'ammissione e le modalità d'esame di tutti quegli strumenti probatori che abbiano una rilevanza di interesse statale.

In tutte queste ipotesi il giudice deve contemperare le più varie esigenze con lo scopo finale del processo: l'attuazione della legge. Ma queste complesse valutazioni di opportunità presuppongono una serie di nozioni di fatto, una vasta e completa conoscenza delle esigenze pubbliche che si ricollegano alla determinazione del provvedimento istruttorio. In questo delicato esercizio della discrezionalità il parere del P. M. può avere una grande efficacia nella sua tipica funzione di *perizia politica*. Il P. M. è chiamato a fornire al giudice la *premessa maggiore* del sillogismo istruttorio, cioè la *regola politica*, regola sorta in considerazione

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

di esigenze generali del gruppo sociale in rapporto al provvedimento istruttorio. In questi casi la utilità della consulenza del P. M. è determinata non tanto dalla maggiore esperienza dei funzionari del P. M., quanto e sopratutto dal rapporto *funzionale* che lega il P. M. ed il potere esecutivo. Ed è proprio dalla collaborazione fra il P. M., interprete del pensiero del potere esecutivo, ed il giudice, che può scaturire l'equo contemperamento dei due interessi pubblici egualmente intensi, ma eventualmente contrastanti: l'interesse all'attuazione della legge, e l'interesse ad ottenere un *dato provvedimento istruttorio*. Queste situazioni processuali di estrema delicatezza (particolarmente in tempi, come questi, di esasperata rilevanza politica di ogni atto per la vita e l'interesse dello Stato) non possono essere risolte se non integrando la conoscenza del giudice con le vedute del potere politico. Ed anche in questo campo il parere del P. M. ha la funzione di rappresentare l'anello di congiunzione fra la vita politica e la vita giuridica dello Stato.

Ma, anche al di fuori di queste ipotesi, non poi troppo rare, in cui il parere del P. M. funziona da *perizia politica*, non si può negare alla consulenza del P. M. una qualche funzione anche come *perizia tecnica*, anche nei casi in cui il giudice debba valutare le sole *esigenze tecniche* di attuazione della legge per la disciplina del provvedimento istruttorio. Infatti i funzionari del P. M. per la costante funzione inquirente che esercitano nel processo penale, intendono le esigenze istruttorie, particolarmente in relazione alla prova, con maggior aderenza del giudice alle esigenze processuali. Il provvedimento istruttorio di ammissione o di disciplina di esecuzione della prova si collega strettamente al processo di *valutazione* della prova, e le stesse ragioni che rendono utile il parere del P. M. nella valutazione dello strumento probatorio, come perizia tecnica, lo rendono utile nella fissazione del provvedimento istruttorio che questa valutazione prepara (*retro*, n. 9, 1° sub *a* e sub *b*). Non si può infatti disconoscere che una accurata consulenza del P. M. per l'istruzione della prova risulterebbe di grande vantaggio, perchè, allargando le conoscenze di fatto del giudice, porterebbe alla attenuazione dei difetti e degli svantaggi

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

del principio dispositivo, senza distruggerlo e senza quindi sovvertire profondamente il nostro sistema processuale. Anche in questo campo la frode può essere prevenuta ed evitata, o almeno ne possono essere limitate le conseguenze, attraverso l' intervento consultivo del P. M.

11. – Il P. M. che interviene nel processo civile in qualità di consulente deve essere considerato un *ausiliare del giudice*: e quindi la sua funzione confluisce nella *funzione giudicante*. Il parere del P. M. contiene un progetto di decisione, od anche solo un progetto di provvedimento, ed, in altre parole, un intero sillogisma decisorio, probatorio od istruttorio. Questo progetto è *diretto al giudice*, non mai alla parte. Il P. M. consulente, per la sua struttura, strettamente affine a quella del giudice, per la sua funzione, per il tempo e per la forma delle conclusioni, non può essere considerato, in nessun caso, come un *consulente di parte*. Ricordo l'Art. 347 c. p. c. « Il ministero pubblico conclude all'udienza *dopo* la discussione delle parti »; e l'Art. 259 reg. gen. giud. « Le conclusioni del ministero pubblico *pongono fine alla discussione* ». La attività delle parti in giudizio non solo non è, nè può essere diretta dal parere del P. M., ma forma *oggetto* del parere. Nè d'altronde sarebbe comunque concepibile il P. M., titolare di interessi pubblici *supremi*, come un consulente della parte: ove il P. M. fosse portatore di un interesse *di parte*, non sarebbe logicamente ammissibile un suo intervento *consultivo* nella funzione agente. Nella funzione agente il P. M. non può intervenire che come *parte principale*.

Sembra quindi fuor di luogo vedere una utilità del parere del P. M. rispetto alla attività delle parti: se non altro perchè, rispetto a quella decisione cui il parere si riferisce, ogni attività delle parti è già esaurita. La facoltà concessa alle parti, di presentare, subito dopo le conclusioni del P. M. *semplici note* (Art. 259 reg. gen. gen.), è una tenuissima facoltà di *replica* alle conclusioni del P. M., e non può comprendere nessuna esecuzione di consigli rivolti dal P. M. alle parti. Col parere del P. M. che pone *fine* alla discussione si inizia la funzione giudicante.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Piuttosto, ove il parere del P. M. verta su di una decisione pregiudiciale o incidentale, o interlocutoria (sulla ammissione di un mezzo di prova), in quanto ciò abbia una qualche connessione con la controversia su cui il parere verte, può contenere *suggerimenti* sulla ulteriore condotta di lite delle parti. Particolarmente utile potrà essere il parere sulla opportunità di introdurre nel processo materiale probatorio, poichè talvolta le parti possono non rendersi esattamente conto delle lacune e delle imperfezioni del sistema di prove costruito. Se si deve recisamente negare al P. M. la legittimazione ad introdurre materiale probatorio in giudizio, non v'è nessun motivo di negargli la facoltà di segnalare, nel parere *diretto al giudice*, quale sarebbe il mezzo probatorio necessario per un completo accertamento del fatto, in modo che la parte *possa*, se crede, di questo mezzo chiedere l'ammissione al giudice. Tuttavia resta escluso in modo assoluto che il parere del P. M. possa essere diretto *esclusivamente* a tale segnalazione: può solo contenerla in via incidentale e solo nel caso che il giudizio non sia giunto alla fine, e comunque siasi sempre in termini per ottenere l'ammissione di materiale di prova. Le parti, quando ciò sia possibile per la fase raggiunta dal processo, possono *utilizzare* le conclusioni del P. M., ma, normalmente, l'attività delle parti è solo *oggetto* delle conclusioni del P. M.

12. – Conclude la costruzione di questa teoria generale della perizia politica l'analisi della funzione del P. M. nel giudizio.

La scarsa dottrina in materia, partendo da una concorde constatazione di fatto e da un medesimo principio, giunge a due conclusioni nettamente distinte.

La funzione di un consulente giurisperito nel giudizio di merito, appare agli studiosi come difficilmente ammissibile nel solo interesse della legge. La natura del giudizio di fatto, la immediata rilevanza concreto del giudizio di merito richiama alla mente la tutela di *interessi nominali* e *concreti*, di esigenze normative immediate del rapporto. L'interesse astratto ed «incolore» alla esatta interpretazione della legge, non giustifica l'intervento del P. M. solo in *alcuni* giudizi, ma presupporrebbe un intervento co-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

stante di questo organo in *ogni lite*. E d'altronde quest'organo consultivo è chiamato nel giudizio di merito dalla maggiore importanza politica e sociale di *alcune liti* (sia a cagion dei soggetti, sia a cagion dell'oggetto), cioè dalle concrete esigenze degli *interessi in conflitto* ed alla tutela di questi la sua azione è naturalmente diretta, non già alla salvaguardia dell' interesse anonimo alla integrità del diritto obiettivo, trascendente ogni nominale interesse in lite, e perseguito nel processo dal giudice. Per non fare del P. M. un doppione del giudice è necessario ricondurre la sua funzione verso gli interessi in lite, così come per stabilire il rapporto fra la *causa* dell'intervento e la *funzione* del parere è necessario non ricondurre quest'ultima all'astratto interesse della legge.

Questa considerazione, non sempre espressa ma sempre implicita, forma la base comune di due indirizzi opposti. Da un lato (Calamandrei) [1] si giunge ad attribuire poteri di *parte* al P. M., con perfetta coerenza poichè la tutela di *interessi in lite*, richiede adeguati poteri, che, nel processo civile, non possono essere se non *poteri di parte*. Dall'altro (Cristofolini, Jaeger), con evidente contraddizione, si conserva la funzione *consultiva* del P. M., ma la si riconduce alle concrete esigenze di questi *interessi in lite*, la cui concreta tutela nella decisione di merito trascende i soggetti della lite. Il P. M. diviene qui parte pubblica.... senza esserlo, poichè non ne ha i poteri processuali.

Orbene la prima tendenza rispetta la logica (perlomeno la logica formale del ragionamento), ma non il diritto obiettivo; mentre la seconda rispetta bensì il diritto (perlomeno il diritto formale nella sua lettera) ma non la logica. In verità tutta la critica a queste tendenze si riassume in questa catena di dilemmi, da cui la dottrina non riuscirà mai ad uscire:

a) o si ammette che il P. M. dinanzi al giudice di merito sia chiamato a tutelare interessi pubblici concreti e nominati *in liie*, ed allora:

o gli si attribuiscono corrispondenti poteri di parte; ed allora si contrasta con la legge, e si distrugge il principio disposi-

[1] *Linee fondamentali del processo civile inquisitorio*, in *Studi*, II, pag. 350.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

tivo, non potendosi limitare, allo stato attuale della legislazione, l' intervento del P. M. solo ad *alcune liti*. Il che è per varie ragioni inammissibile, ed in ogni modo giuridicamente illegittimo, se non altro perchè si opporrebbe, ad ogni interpretazione estensiva in questo senso, l'Articolo 4 delle preleggi;

o gli si affidano solo poteri consultivi; ed allora: o si cade in contraddizione perchè a interessi pubblici in lite corrispondono e devono corrispondere poteri di parte nel processo civile — o si ammette una lacuna nella legge, senza la quale il P. M. non potrebbe segnalare nessuna esigenza *speciale* di interessi in conflitto, ma dovrebbe limitarsi a segnalare al giudice la norma da applicare, inutile doppione del giudice, a servigio anch'esso dell' incolore interesse alla esatta interpretazione della legge;

b) o si ammette che il P. M. anche dinanzi al giudice di merito sia chiamato a tutelare l' interesse anonimo alla esatta interpretazione della legge, ed allora:

da un lato non gli si possono attribuire *poteri di parte*, perchè i poteri di parte presuppongono la tutela di interessi concreti alla *attuazione*, non alla *dichiarazione* del diritto;

dall'altro si fa del P. M. consulente un doppione del giudice, organo superfluo, e perciò nocivo, nel rapporto processuale, poichè il giudice conosce la *legge* quanto il P. M. — e cade la distinzione fra la funzione del P. M. dinanzi al giudice di merito e dinanzi alla Cassazione.

A mio modesto avviso da questa rete di dilemmi e di contraddizioni non si riesce a liberarci se non tenendo ben fermi questi molto semplici principî:

a) nel processo civile gli *interessi in lite*, interessi alla *attuazione concreta* di una data composizione della lite (di una data disciplina del rapporto), sono tutelati con *poteri di parte* dall'organo legittimato ad agire (*organo agente*);

b) legittimato ad agire nel processo civile è il *soggetto della lite*: se non v'è *espressa legittimazione* per un soggetto diverso (sostituto processuale), privato od organo dello Stato. Ogni interpretazione estensiva che tendesse ad attribuire la legittimazione ad un soggetto diverso dal soggetto della lite, poichè por-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

minato, che tuttavia non è mai un interesse di *parte*. In ambedue i casi lo scopo *immediato* della consulenza del P. M. non è quello di ottenere un *comando* singolo (come tale), ma un valore normativo generale. La costanza del parere del P. M. dinanzi alla Cassazione e la sua obbligatorietà non deve essere ricondotta ad una *diversa funzione* dell' istituto, ma semplicemente alle particolari ragioni che determinano la consulenza politica. La consulenza politica, poichè trova la sua ragione in un interesse pubblico ad una data dichiarazione di volontà normativa, più che in una esigenza tecnica della decisione, è determinata volta a volta dalla diversa intensità degli effetti *mediati* della decisione, dalla diversa portata di valore normativo generale che la decisione acquista nella realtà. In vero questi effetti di valore normativo generale che ha la sentenza variano a seconda:

a) della autorità dell'organo da cui proviene la dichiarazione di volontà normativa;

b) della importanza oggettiva della lite;

c) della importanza soggettiva della lite;

d) della importanza che la lite acquista per ragioni di ambiente. [1]

[1] Queste considerazioni non furono presenti al Calamari (*Il «Favor Matrimoni» nel processo matrimoniale*, Padova, 1932, pag. 190) allorchè con molta diligenza critica la mia tesi sulla funzione del parere del P. M. Per ciò che riguarda le premesse, il Calamari, chiuso in un rigido formalismo, nega che la interpretazione della norma dia mai adito a valutazioni politiche, ma afferma che il processo interpretativo si risolve sempre (anche nel momento *sociologico*, che egli pur ammette, pag. 190, senza accorgersi della contraddizione) in un ragionamento di *natura giuridica*. A queste obiezioni, che in sostanza son quelle dello Jaeger e del Cristofolini (*retro*, pag. 72 nota), rispondo con un esempio: allorchè si tratta di determinare se la impotenza a generare sia o non sia una causa di annullamento di matrimonio, posto che la norma non stabilisce nulla in materia, esprimendosi essa con un termine generico, e posto che tutte le altre fonti di interpretazione (lavori preparatori, discussioni parlamentari, ecc.) non hanno *nessun valore giuridico*, il giudice è o non è chiamato a compiere una valutazione *politica*, essenzialmente, squisitamente politica? Ragionamento giuridico, in definitiva, cosa significa? Muovere da premesse fissate dal diritto e trarne una conclusione, sillogizzare ponendo come premessa maggiore una norma giuridica. Ma se la premessa non è completa, come nell'esempio addotto, ed il giudice deve completarla, necessariamente (in obbedienza ad un'altra norma che gli impone di decidere la lite, nella specie, di decidere chi abbia ragione, il coniuge che chiede l'annullamento per «impotentia generandi» dell'altro, o l'altro che vi si oppone), l'attività che egli esplica è il presupposto, appunto, del *ragionamento giuridico*, non il ragionamento stesso, e le valutazioni che egli deve compiere gli aprono dinanzi, perchè egli lo percepisca e lo apprezzi, tutto il panorama delle esigenze della società storica in cui egli vive ed opera storicamente. Se questo ordine di valutazioni non è schietta politica, vuol dire che,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

della volontà normativa. Gli interessi pubblici che il P. M. consulente tutela nel processo civile non sono interessi pubblici di *parte* che possano venir lesi o soddisfatti dalla *esecuzione* della sentenza, poichè questi son tutelati dall'organo agente (soggetto della lite o sostituto processuale) attraverso i poteri dispositivi che la legge gli concede. Il P. M. non ha di mira la *osservanza della legge*, chè a questa esigenza schiettamente *conservativa* risponde il giudice ma, nei limiti della legge, e delle interpretazioni possibili, tende ad ottenere che, in relazione a determinati rapporti sia *dichiarata* dall'organo giurisdizionale quella volontà normativa che meglio risponda alle esigenze politiche di una data *categoria* di interessi. Il P. M. considera non gli effetti *immediati* della sentenza (chè questi sono « sentiti » dalla *parte*), ma gli effetti *mediati*: quelli che la sentenza ha, non come *comando* diretto alle parti (imperativo categorico), ma come *affermazione di principio* (imperativo ipotetico). Gli interessi che il P. M. vuol tutelati con questa *affermazione di principio* sono bensì interessi *individuati* che tendono ad una disciplina giuridica e quindi si presentano in tutte le loro caratteristiche politiche e tecniche, ma interessi del tutto *spersonalizzati*, direi quasi immateriali (che nessuna esecuzione di comando può, singolarmente, come esecuzione singola, ledere o sodisfare), e quindi non *interessi in lite* che cercano una composizione concreta attraverso una attribuzione di un bene, ma interessi che cercano nella dichiarazione normativa del giudice niente di più che un *completamento* ed un *perfezionamento* del sistema giuridico. Tutto l'istituto della consulenza del P. M. si basa sugli effetti indiretti della dichiarazione giudiziale: non solo di precedente giurisprudenziale, ma anche di indirizzo della vita giuridica che si svolge fuori del processo: sugli effetti normativi generali che la sentenza ha e deve avere come affermazione di volontà statuale.

Se questo è vero, cade ogni differenza fra la funzione del P. M. dinanzi alla Cassazione e dinanzi alla giurisdizione di merito. La funzione è e rimane la stessa. Nè dinanzi al giudice di merito nè dinanzi al giudice di cassazione il parere del P. M. serve un interesse « incolore », ma un interesse di *categoria* concreto e deter-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

terebbe a ristringere il libero esercizio del diritto di questo, è rigorosamente interdetta dall'Art. 4 disp. preliminari;

c) ogni *organo consultivo* del giudice nel processo civile, in cui i poteri dispositivi sono affidati all'organo agente, serve l'interesse alla *dichiarazione* di una *data* volontà normativa concreta, interesse che può coincidere o non coincidere con l'interesse alla *attuazione* di una data disciplina del rapporto;

d) ogni intervento consultivo ha per necessario presupposto una *lacuna* nella volontà normativa dello Stato ed un conseguente *potere discrezionale del giudice.* La utilità pratica e la ragione logica del *parere* sta nella *libertà* del soggetto recettore di seguirlo o di respingerlo: il che presuppone che il soggetto recettore non sia vincolato dal parere (che altrimenti sarebbe un *comando*), nè da un qualunque sistema di regole (che porterebbe o alla *vincolatività* o alla *inutilità* del parere).

Se si tengono fermi questi principî, resta subito escluso che al P. M., interveniente per conclusioni dinanzi al giudice di merito, possano essere attribuiti poteri di parte, ed in conseguenza appaion chiari tre punti che semplicizzano assai il problema:

1º) Il parere del P. M., poichè è diretto al giudice, serve *sempre* l'interesse ad una data *dichiarazione di volontà normativa.* Nel processo civile l'interesse alla *attuazione* della disciplina giuridica è servito dalla parte, con poteri *dispositivi.*

2º) Conseguentemente la funzione della consulenza del P. M. è *unica* e sempre la stessa, sia dinanzi al giudice di merito, sia dinanzi alla Cassazione.

3º) Il parere del P. M., appunto perchè trova il suo presupposto in una lacuna della volontà normativa dello Stato, prospetta al giudice le esigenze di concreti interessi nominali, ma non in quanto *interessi in lite* che domandino un concreto soddisfacimento attraverso la *attuazione* di una data norma, ma come *interessi di categoria,* che domandano che sia *dichiarata,* in rapporto ad essi, una *data* disciplina giuridica dall'organo dello Stato.

In realtà non è possibile concepire la funzione della consulenza del P. M. nel processo civile, con coerenza dogmatica, se non *unitariamente* ed in rapporto alla *dichiarazione* e non alla *attuazione*

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Orbene dei fattori su elencati solo il primo è costante, in modo da consigliare l' intervento del P. M. in *ogni giudizio*; indipendentemente dalla natura intrinseca degli elementi della lite. Solo in base alla *autorità* dell'organo giudicante, può essere deciso un intervento consultivo del P. M. per *ogni dichiarazione giudiciale* che da questo organo provenga. Ed, oggettivamente, non v'è che l'organo supremo, cui è affidata la funzione di regolare la interpretazione della legge, ed il cui precipuo scopo è quello di emanare delle affermazioni di principio capaci di indirizzare la giurisprudenza e la vita giuridica del paese – che abbia una così alta autorità da attribuire, solo per questa, alle sue dichiarazioni un così intenso valore normativo da imporre la costante assistenza

per il Calamari, le parole hanno un altro significato. L'esempio qui addotto ha un valore dimostrativo e la situazione è identica nella sostanza, se anche diversa nel grado, per una infinità di casi. Ogni operazione intellettuale e volontaria che non si risolva in una operazione logica muovente per sillogismi da posizioni normative contenute dal diritto, ma tenda, appunto, a fissare queste posizioni, è, nell'àmbito della regolamentazione dei rapporti sociali, una operazione politica. Su questo non mi pare si possano sollevare eccezioni. E, se questo è vero, non riesco ad intendere perchè debba «a priori» apparire inutile una consulenza politica del P. M. Non si vede perchè, nell' interesse stesso della certezza del diritto, un organo collegato al potere politico responsabile, non potrebbe utilmente stare a fianco del giudice ed assisterlo in questa delicatissima operazione creativa. Non vedo la ragione per cui il giudice dovrebbe essere abbandonato a se stesso nella incontrollabile subiettività dei suoi umori, nelle sue vicende umane e nelle avventure e disavventure private della sua vita (che tanto influiscono sulle convinzioni teoretiche, per l' istinto comunissimo in chi non ha la responsabilità concreta della politica, a teorizzare in formule di sociologia, di filosofia e di politica i fatti della propria vita nella loro particolarismo), in questa funzione integrativa del diritto che, in proporzioni diverse, è anch'essa, sempre, creazione di storia. Il consulente politico, soltanto concepibile in un organo a funzione costante ed a costante contatto con il potere politico responsabile, risponde appunto a quella esigenza di indirizzo politico unitario, che si fa sentire, oggi, in ogni campo della vita della società.

Cadono così le obiezioni rivoltemi dal C. Quando egli per es. crede di mettermi con le spalle al muro affermando che, fondandosi la consulenza del P. M. su di una lacuna nella legge, sarebbe necessario dimostrare che nella materia matrimoniale (per la quale la legge dispone come obbligatorio il parere del P. M.) le lacune sono più ampie e frequenti che nelle altre materie (pagg. 198-199), evidentemente egli non si è dato pena di riflettere che, affermando io la funzione politica della consulenza del P. M., era chiaro che intendevo, per la logica stessa della mia affermazione, che la consulenza fosse determinata dalla importanza politica della lite e non solo ed esclusivamente dalla ampiezza della lacuna.

Ho ragione di affermare, nei confronti del C., come del resto per la maggioranza dei miei contraddittori, che mi accusano di confondere sociologia e diritto, diritto e politica, che non io, che tendo a distinguere, ma loro che tentano, per un formalismo che nell'urgere dei tempi e delle realtà moderne dovrebbe essere abbandonato, di far passare per operazione giuridica una operazione politica, giungono davvero ad una confusione che nuoce a quegli steisi ideali che, coscienti od incoscienti, animano il loro pensiero.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

di un consulente che faccia sentire le esigenze più vive della vita politica dello Stato. Dinanzi alla giurisdizione di merito il parere è determinato invece da altri fattori, diversi dalla autorità dell'organo giudicante, che attribuiscono un valore normativo generale alla decisione: e sono appunto la importanza, in largo senso, politica, oggettiva e soggettiva, della lite, e la relazione della lite con l'ambiente. In parole più semplici mentre dinanzi alla Cassazione il parere è determinato dalla costante importanza dell'organo giudicante, dinanzi al giudice di merito il parere è deciso dalla incostante importanza della lite. Ma è sempre la stessa *ratio* quella che conduce alla obbligatorietà del parere dinanzi alla Cassazione, come alla semplice facoltà del parere dinanzi al giudice di merito. E questo è in fondo la prova migliore della identità funzionale della consulenza del P. M., nei confronti dell' interesse alla *dichiarazione* di una data volontà normativa, così in fatto come in diritto.

Giova a questo punto osservare come, allorquando il parere del P. M. verta sulla *valutazione della prova* (sia come perizia tecnica, sia come perizia politica, *retro*, pag. 10 e segg.), la sua funzione (pur restando nell'ambito della funzione giudicante) ha carattere *strumentale* rispetto alla dichiarazione giuridica che sarà contenuta nella sentenza, così come, rispetto al sillogisma decisorio, ha carattere strumentale il sillogisma probatorio. In questi casi il parere del P. M. tende sempre, come mezzo a fine, ad ottenere una data dichiarazione giuridica, ma assume alcune delle speciali caratteristiche funzionali della perizia tecnica (quando anche contenga una regola politica di valutazione della prova, come nelle ipotesi studiate nel § 9): è cioè diretto ad integrare non una norma *finale* dello Stato, ma una norma *strumentale* (*retro*, § 9); ed il parere è in conseguenza determinato anche da una esigenza tecnica della decisione, oltrechè un interesse pubblico esterno.

Una particolare caratteristica può assumere la consulenza del P. M. nei confronti del provvedimento istruttorio, poichè in questa ipotesi il parere tende ad ottenere la *attuazione* di un *dato* provvedimento, più che la dichiarazione giuridica in merito al provvedimento stesso. Ma ciò non denunzia normalmente una

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

funzione diversa del parere *rispetto alla decisione finale*, poichè nella massima parte dei casi il parere tende ad ottenere attraverso l'attuazione del provvedimento istruttorio la dichiarazione giuridica finale della sentenza cui il provvedimento istruttorio (atto della funzione giudicante) si ricollega come mezzo a fine, non diversamente dal parere portato nel processo probatorio. Mentre in altre ipotesi la funzione del parere è sensibilmente diversa, poichè si ricollega ad interessi pubblici *estranei alla decisione finale* (come per es. nel caso di rinuncia alla pubblicità della udienza, di rinuncia ad accedere sul luogo per ragioni di ordine pubblico, ecc.) che tendono alla *attuazione* del provvedimento istruttorio, non come mezzo per giungere alla decisione, ma come fatto autonomo capace di conseguenze extraprocessuali. In queste ipotesi il P. M. serve non già un *interesse in lite*, ma un *interesse estraneo alla lite*, diverso dall' interesse ad ottenere una data dichiarazione giuridica che si collega *dal di fuori* a certe attività e situazioni processuali. In questi casi il P. M. esplica col suo parere una funzione non giurisdizionale, ma, in largo senso, amministrativa, del tutto analoga a quella che esplica quando esercita funzioni disciplinari o quando presenta le sue requisitorie per l'ordine delle udienze (Art. 86 T. U. ord. giud.).

POMPEO BIONDI.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

I CINQUANT'ANNI DI UNA GRANDE SOCIETÀ ELETTRICA

La Società Edison, che vanta cospicue benemerenze per aver validamente patrocinato gli studi e le istituzioni culturali (ultima in ordine di tempo l'offerta di dieci milioni per la « Fondazione Volta »), ha testè pubblicato in occasione del suo cinquantenario (1884-1934), quattro grossi volumi dedicati ad una rassegna dell'evoluzione elettromeccanica nel mondo e in Italia durante l'ultimo cinquantennio. La pubblicazione, magnifica per la sontuosa veste editoriale e il ricco corredo illustrativo, riesce di straordinario interesse oltrechè per il tecnico, anche per l'economista, che può trovare in questi volumi, confortata da una ricca e sapiente documentazione statistica (basti pensare che l'opera è stata condotta sotto la guida del Mortara, – al quale si deve in particolare l'ampia monografia sui « Caratteri e sviluppo dell'industria elettrica nell'economia italiana » –, col concorso di altri valentissimi statistici, quali l'Uggé, il Tagliacarne, il Banfi, ecc.), una precisa esposizione di uno dei più interessanti fenomeni dell'economia moderna, il concentramento tecnico e finanziario della impresa, concentramento di cui appunto l'industria elettrica in generale, e la Società Edison in particolare, ci offrono un chiaro e probante esempio.

Il primo volume concerne il lato tecnico dell'industria elettromeccanica: le costruzioni cioè per l'utilizzazione delle forze idrauliche, dai laghi serbatoi i bacini montani le dighe alle officine generatrici, le centrali; i motori primi, le turbine; e poi tutto il macchinario elettrico, alternatori condensatori trasformatori e via dicendo, sino al materiale per le condutture elettriche.

Col secondo volume, che contiene, oltre la citata monografia del Mortara, uno studio del Motta su l'industria elettrica e i suoi problemi economici, si entra nel campo economico.

Il quadro si allarga col terzo volume, che comprende dieci monografie dirette a darci una illustrazione dello sviluppo dell'industria elettrica in dieci tra i paesi più importanti del mondo. Col quarto volume invece il campo d'osservazione si ristringe alla città di Milano e alla sola Società Edison, di cui si fa la storia; ma quanto si perde in superficie si guadagna in profondità, e più nitidi e perspicui si delineano nei loro particolari quei fenomeni economici, studiati dapprima nei loro tratti generali.

Non è qui – su questa rivista – il luogo per una recensione esauriente che tenga conto di tutto il materiale contenuto in questi quattro poderosi volumi; esula dalla nostra sfera di competenza quel che concerne il

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

punto di vista tecnico. E nemmeno possiamo soffermarci su le cifre statistiche, che darebbero facilmente lo spunto a interessanti rilievi. Cerchiamo piuttosto, tra i tanti fatti esposti e documentati, quei dati che valgano ad illuminarci e confortarci nella ricerca di una soluzione ai problemi caratteristici del tempo economico nostro. Accennammo più sopra al fenomeno del concentramento industriale: fatto questo ben noto agli economisti e già sufficientemente inquadrato nella teoria. Balza infatti evidente da queste pagine la razionalità, intrinseca alla natura di questa industria, ed alle sue esigenze tecniche, di creare impianti grandi e reti di distribuzione vaste. Non per l'amore di fare le cose in grande, come osserva giustamente il Mortara (vol. III, pag. 27), ma perchè nell'industria elettrica, come del resto in altre industrie, all'ingrandirsi dell'impianto corrisponde, fino ad un limite tuttavia non facilmente determinabile, un ridursi del costo unitario di produzione dell'energia.

« Il collegamento delle singole reti di distribuzione, scrive il Motta (vol. II, pagg. 17 e seg.), utilissimo per meglio sfruttare le disponibilità, meglio compensando le differenze dei relativi diagrammi, cioè in fondo per diminuire il costo unitario, non si può realizzare facilmente senza una intima comunione degli interessi economici di tutte le imprese collegate ». Di qui la non convenienza di uno stato di concorrenza, provocatrice di uno sciupio di forze che pesa sul costo di produzione, di qui la inevitabilità di un intesa tra le imprese, senza però che si possa di fatto raggiungere uno stato di monopolio; chè, specialmente nelle utilizzazioni dell'energia come sorgente di calore o di energia motrice, insorge sempre la concorrenza dei combustibili comuni o dei motori a combustione interna. Questo moto di concentramento si verifica dappertutto nel mondo, ma naturalmente è più perspicuo là dove l'industria ha assunto dimensioni maggiori, ad esempio negli Stati Uniti. Ivi dal 1902 al 1932 le imprese private scendono da 2805 a 1616, mentre la energia prodotta sale da 2 miliardi e 300 milioni di kWh a quasi 75 miliardi e 700 milioni. E accanto all'ingrandimento e al concentramento dell'imprese si avverte anche la tendenza al coordinamento finanziario tra imprese diverse, che, senza perdere la loro personalità giuridica, rinunziano in parte agli attributi della loro personalità economica per associarsi in gruppi. (Vol. III, pag. 78). Si arriva così a giganteschi organismi, quali ad es. il New York Edison System, con 2 milioni e 100 mila kW di potenza installata e una produzione annua di circa 5 miliardi di kWh.

In Italia il coordinamento dell'imprese si è tradotto nella costituzione di pochi grandi gruppi, in testa ai quali viene la Società Edison con le sue 38 società, un complessivo capitale di 3519 milioni di lire e con una potenza installata di circa 1.320.000 kW idroelettrici e quasi 225.000 kW termoelettrici. Altri gruppi importanti sono: il gruppo SIP, l'Adriatica, la Centrale, la Terni, l'UNES, la Meridionale, la SGES ecc.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Giustamente il Mortara sottolinea il fatto che il coordinamento tra le imprese elettriche attuato nell'ultimo decennio, sia dovuto interamente all'iniziativa dell'imprese stesse; « lo Stato, che ha vigilato e disciplinato le opere, non è stato mai costretto ad intervenire per ordinarne esso l'esecuzione, nel tornaconto generale, o per imporre accordi o piani regolatori. È questo un vanto dell'industria elettrica nazionale, cui partecipano accanto alle imprese private anche imprese pubbliche » (vol. II, pag. 236).

Lo Stato naturalmente non può disinteressarsi da una industria come quella elettrica che raccoglie sì ingenti forze di capitale da un lato, e dall'altro implica direttamente il normale funzionamento di infinite altre industrie e rende un servizio di carattere pubblico a milioni di cittadini. È molto interessante osservare le varie forme e modalità con le quali si attua questo controllo; per cui vediamo in atto « i sistemi più vari ed opposti, dalla quasi completa libertà delle imprese al loro investimento entro stretti vincoli, dall'assoluta prevalenza dell'impresa privata all'esclusivo impero dell'impresa pubblica » (MORTARA, nella Pref. al vol. III). Giova anzi rilevare come proprio nel paese classico del liberismo economico si sia avuta una organizzazione unitaria nazionale della industria elettrica, mediante una razionale rete di collegamenti ad altissima tensione, l'unificazione delle frequenze, l'agevolazione degli scambi, e ciò attraverso un organo pubblico, il Central Electricity Board, che è stato paragonato a una specie di « stanza di compensazione ». In altri paesi alla rete nazionale si è giunti in base ad accordi spontanei tra i grandi gruppi esercenti le reti regionali, ottenendo così resultati analoghi, seppure meno perfetti. (Vedi vol. III, pag. 276).

Sono particolarmente queste le esperienze che interessano a noi Italiani, in quanto « un'applicazione dei principii fondamentali della politica economica corporativa » (vol. cit. pag. 277). E col Mortara possiamo concludere, che « in un periodo di profonda trasformazione dell'ordine economico, come quello in cui viviamo, è confortante veder prevalere sulle ideologie demolitrici, la tendenza alla conciliazione concreta tra forme d'organizzazione inconciliabili in astratto; tendenza contrassegnata da un assiduo sforzo inteso ad associare i vantaggi delle opposte forme, eliminandone gli inconvenienti » (Pref. al vol. III). Per chi sia, come il sottoscritto, profondamente convinto della insufficienza, pratica e teorica, di un sistema di libera concorrenza e della superiorità di un sistema o struttura economica a base di « accordi construttivi », queste parole riescono particolarmente convincenti.

G. BRUGUIER.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

NOVITÀ SANSONI

ANTONIO ZISCHKA

ABISSINIA

L'ULTIMO PROBLEMA INSOLUTO DELL'AFRICA

Volume in-16, di circa 200 pagine . . . . L. **12,—**

Questo libro di un autore francese, rifiutato dagli Editori in Francia, *pubblicato con enorme successo in* Germania *da un Editore a cui è stato proibito dal Governo tedesco di venderne i diritti di traduzione all'estero,* costituisce un significativo documento della politica coloniale dell'Inghilterra *e insieme il riconoscimento pieno e spontaneo del buon diritto dell'* Italia *da parte di uno studioso straniero che oggi ha chiesto l'onore di combattere per il nostro Paese.*

Tutti gli Italiani dovranno leggerlo.

50.000 copie vendute in Germania in 4 mesi.

DELLO STESSO AUTORE RICORDIAMO:

IL GIAPPONE NEL MONDO

Volume in-8, di pagg. XIII-338 . . . . . . L. **16,—**

« In questo libro, è un quadro completo della politica e dell'economia dell' Impero Giapponese ». (da " Il Ragguaglio Librario " - Milano).

ENNIO GIURCO

L'ORDINAMENTO POLITICO DELL'IMPERO ETIOPICO

Volume in-16, di pagg. 195 . . . . L. **15,—**

Non è uno dei tanti libri improvvisati sull'Abissinia, ma uno studio serio e meditato che spiega in modo chiaro ed esauriente l'ordinamento statale dell'impero etiopico. Nonostante la sua recente costituzione, quest'impero è restato uno stato barbaro ed assoluto, incapace di provvedere da solo al proprio progresso a stato moderno e civile; il suo problema, dimostra il Giurco, abbisogna di una soluzione energica e totalitaria.

A tutti questo libro di novissima attualità dovrà interessare!

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

G. C. SANSONI ~ EDITORE ~ FIRENZE

NOVITÀ:

G. D. H. COLE

CHE COSA È IL DENARO?

Traduzione di CESARE SERVADIO.

Volume in-8, di pagg. X-462 . . . . L. **20,—**

Il disegno di questo libro differisce da quello dei comuni libri di testo sulla moneta, perchè è scritto essenzialmente, non per lo studioso, ma per il lettore in genere.

Nel momento attuale le questioni monetarie sono trattate periodicamente sui giornali, costituiscono una parte così importante della sostanza di ogni controversia politica ed economica, e soprattutto presentano tali particolarità che è diventato indispensabile per le persone intelligenti conoscere qualche cosa al riguardo.

Ma i comuni libri di testo non dicono al singolo ciò che esso ha bisogno di sapere, e, per di più, non lo dicono in modo tale da metterlo in grado di intendere. E pertanto nacque in me l'idea di questo libro, scritto da specialisti, per i non specialisti, in forma tale da mettere in rilievo quegli aspetti del problema monetario che oggi sono maggiormente oggetto di discussione ed i più idonei alla soluzione dei problemi economici che urgono nel mondo. (dalla prefazione di G. D. H. COLE).

Scritta da inglesi, l'opera è tutta una severa critica alla politica economica e finanziaria dell'Inghilterra.

LORENZO MOSSA

L'IMPRESA NELL'ORDINE CORPORATIVO

con prefazione di GIUSEPPE BOTTAI.

Volume in-8, di pagg. XII-176 . . . . . . L. **12,—**

Il modernismo giuridico e le sue ripercussioni nel campo del diritto privato; la natura, il contenuto, la moderna funzione del diritto sulla impresa commerciale e industriale; i principi del nuovo diritto dell'Economia; la sua influenza sui dogmi e sugli istituti giuridici tradizionali; la trasformazione dell'impresa moderna; i suoi rapporti con lo Stato; l'organizzazione collettiva delle imprese e i problemi della responsabilità sono i temi principali dei saggi densi e suggestivi che compongono il volume.

Giuseppe Bottai, l'alfiere e realizzatore del corporativismo, ha dettato per quest'opera alcune efficaci pagine di prefazione, che illustrano vivamente il carattere e il significato del libro.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

RECENTI NOVITÀ SANSONI

L'economia fascista – Problemi e fatti. Con introduzione e a cura di G. DOBBERT.

Contiene: DOBBERT G., *Introduzione* – BECKERAT, *L'economia corporativa* – HEINRICH W., *Le forme organizzative dell'economia corporativa* – ESCHMANN E. W., *Il problema sociale* – MICHELS R., *La politica demografica* – VÖCHTING F., *La politica agraria* – TRAVAGLINI V., *La politica industriale* – LANTINI F., *Il mercato interno* – DE STEFANI A., *La politica monetaria e bancaria* – DOBBERT G., *La finanza statale* – GANGEMI L., *Le comunicazioni* – HILTEBRANDT F., *L'economia coloniale* – RENZETTI G., *Il commercio estero* – CASALINI H.-POSSE E., *I rapporti commerciali con la Germania.*

Volume in-8, di pagg. X-405 . . . . L. **20,—**

L'economia sovietica – A cura di G. DOBBERT. Con prefazione di S. E. ALBERTO DE STEFANI. Traduzione dal tedesco di G. RACAH GABRIELLI. – Nuova edizione italiana completamente rifatta e aggiornata.

Contiene: DOBBERT G., *L'economia programmatica* – JONAS H., *L'organizzazione dell'economia* – JUST A. V., *La stampa e il giornalismo economico* – PÖPPELMANN H., *I dirigenti l'economia* – BASSECHES N., *Le industrie* – AUHAGEN O., *L'agricoltura* – CAMPBELL M., *Moneta, credito e banche* – DOBBERT G., *L'economia finanziaria statale* – SALLER H., *Le comunicazioni* – ROELLINHOFF W., *Il mercato interno* – SCHMIDT H., *Edilizia e abitazioni* – SESSA P. *Situazione sociale* – CLEINOW G., *L'aiuto estero* – KNICKERBOCKER H. R., *Il commercio estero* – DOBBERT G., *I rapporti commerciali tra l'Italia e l'U. R. S. S.*

Volume in-8, di pagg. VIII-364 . . . . L. **20,—**

« Sono libri da leggersi, per chi voglia allargare i limiti della sua cultura e mettersi nella migliore e più efficiente situazione spirituale, per comprendere e giudicare l'epoca caratterizzata dai rantoli agonici di una civiltà che muore, dalle auducie e dalle realizzazioni di una civiltà che sta entrando nella sua realtà storica, negli auspicî e sotto gli impulsi di Roma ».

FARINATA – (dal " Popolo d'Italia ").